

Controle Interno na Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 14.133/2021)

Controladoria Geral do Município
Subcontroladoria de Correição



Modernização

Governo

**PREFEITURA
BELO HORIZONTE**
GOVERNANDO PARA QUEM PRECISA

Análise histórica da legislação

- Maturidade conceitual do controle interno em 1993 e em 2021.
- Primeira previsão legal de controle interno: Lei n. 4320/64. *“Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente”.*

Previsão Constitucional

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos **sistemas de controle interno** do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Significado e alcance da expressão “sistemas de controle interno”

Desse modo, como sobredito, a noção de sistema traz implícita uma exigência de organicidade, de forma que em razão do progressivo aumento da complexidade da atuação estatal trouxe consigo a necessidade da instituição de um corpo estatal centralizado responsável pela uniformização, padronização, articulação e coordenação das ações relacionadas à atuação do sistema de controle interno, apartado do aparato que executa as ações governamentais finalísticas. Essa dinâmica autoriza que se conceba o modelo a partir de uma lógica, ainda que não binária, de segregação das funções de autocontrole sob a perspectiva externa (controle propriamente dito) e interna (executado no âmbito da gestão)”. (FERRAZ, Leonardo de Araújo; PAULA, Virgílio Queiroz de. *Apontamentos sobre o modelo de organização e abrangência do Controle Interno no Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. In: FORTINI, Cristiana et. al., *Novo Marco Legal do Saneamento Básico: aspectos administrativos, ambientais, regulatórios e tributários*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021. p. 296).

Obrigatoriedade de implantação

- As expressões utilizadas pelo Constituinte em tais dispositivos – “será exercida”, no art. 31, e “manterão”, no art. 74 – revelam que a instituição de sistemas de controle interno é obrigação e não faculdade. (FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra; SPAGNOL, Werther Botelho. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 169.)
- TCE/MG: Consultas n. 683720 e 653889.



Histórico da CGU

No âmbito da União, até 2003, as atividades de controle interno e de ouvidoria eram desempenhadas pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e pela Ouvidoria Geral da União (OGU), respectivamente – unidades administrativas inicialmente vinculadas ao Ministério da Fazenda (SFC) e ao Ministério da Justiça (OGU). Somente a partir da **Decisão n. 507/2001 (TCU)**, editou-se a Lei n. 10.683/2003, criando-se a Controladoria Geral da União, órgão com estatura hierárquica de Ministério, diretamente vinculada à Presidência da República, com a competência de executar atividades de defesa do patrimônio público, controle interno, auditoria pública, ouvidoria e transparência (artigos 1º e 17).

Estruturação de órgãos centrais de controle interno no país

A criação da CGU serviu de inspiração para diversos outros entes, que também decidiram criar e estruturar seus órgãos centrais de controle interno, valendo destaque para os Estados de Alagoas, Ceará, Maranhão, Piauí e Tocantins (2003), Amazonas, Paraíba e Roraima (2005), Acre e Pernambuco (2007), além dos Municípios de Belo Horizonte/MG (2006) São Paulo/SP, Recife/PE, Goiânia/GO e Porto Alegre (estes a partir de 2009)



Diretriz CONACI

Se, inicialmente, era concebido apenas como atividade contábil de verificação de legalidade e regularidade, hoje compreende a execução integrada e transversal de quatro macrofunções: auditoria, corregedoria, ouvidoria e transparência e combate à corrupção. Este é o formato atualmente adotado pela CGU (Decreto n. 9.861/2019) e, salvo pequenas alterações, seguido por boa parte dos entes federativos.

PL 4.253/2020 (Nova Lei de Licitações e Contratos

Modernizaçã

Governo



Art. 171 — Os órgãos de controle deverão orientar-se pelos enunciados das súmulas do Tribunal de Contas da União relativos à aplicação desta Lei, de modo a garantir uniformidade de entendimentos e a propiciar segurança jurídica aos interessados. Parágrafo único. A decisão que não acompanhar a orientação a que se refere o caput deste artigo deverá apresentar motivos relevantes devidamente justificados.

PL n. 4.064/89 (Lei Orgânica TCU)

Art. 61. No apoio ao controle externo, os órgãos integrantes do sistema de controle interno deverão exercer, dentre outras, as seguintes atividades: I – organizar e executar, por iniciativa própria ou por determinação do Tribunal de Contas do Estado, programação de auditorias contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob seu controle, enviando ao Tribunal os respectivos relatórios.

Razões de veto PL 4.064/89

A expressão “por determinação do Tribunal de Contas da União”, como colocada, dá a entender claramente que os Sistemas de Controle Interno dos três poderes ficarão expostos a uma hierarquia (do TCU) indevida quanto às prerrogativas dos Poderes de planejar, programar e executar as atividades que lhe são afetas, estabelecidas na lei maior. Ademais, o sentido intrínseco do referido inciso fere, a meu ver, a indispensável garantia de independência entre os Poderes da União. (...) Cabe lembrar, por fim, que é finalidade dos Sistemas de Controle Interno dos três Poderes, dentre outras, apoiar o Controle Externo em sua missão institucional. Apoiar, no entanto, tem o sentido de auxílio mútuo, não o de cumprimento de determinações.

Razões de Veto PL 4.253/2020

“A propositura estabelece que os órgãos de controle deverão orientar-se pelos enunciados das súmulas do Tribunal de Contas da União relativos à aplicação desta Lei, de modo a garantir uniformidade de entendimentos e a propiciar segurança jurídica aos interessados.

Entretanto, e em que pese o mérito da propositura, **o dispositivo ao criar força vinculante às súmulas do Tribunal de Contas da União, viola o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF), bem como viola o princípio do pacto federativo (art. 1º, CF) e a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 18, CF)”**.

Súmula 222/TCU

Súmula 222: As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e do

A jurisprudência do TCU vacila ao definir se o parecerista deve ou não ser responsabilizado quando deixa de seguir jurisprudência pacificada do TCU. Vide, a propósito, o Acórdão n. 13.375/2020, pela responsabilização, e os Acórdãos n. 1.591/2011, 798/2008 e 296/2005, pela não responsabilização.

s Municípios.



Efeitos práticos

- **Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário:** Súmula 282 e Acórdãos n. 1.482/2020 e 5.236/2020 TCU) x Recurso Ordinário n. 1.054.102 (TCE-MG).
- **Possibilidade de compensação de itens para fins de apuração do percentual máximo de aditamento:** Acórdão n. 1.536/2020 e 66/2021 (TCU) Consulta n. 932.484 (TCE-MG).

Conclusão

De fato, é recomendável que os tais agentes analisem, em suas manifestações, não só as súmulas do TCU, mas também os entendimentos dos demais Tribunais de Contas do país, dos órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da doutrina. Mas daí não decorre que o legislador possa eleger uma destas fontes (todas secundárias) como prioritária e obrigar o controlador a, em regra, segui-la, em detrimento das demais, exceto em casos devidamente justificados . O essencial, na verdade, é que os casos sejam analisados de acordo com as especificidades concretas, levando-se em consideração, inclusive, os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, em obediência ao art. 22 da LINDB , sem que isso, necessariamente, deva levar à aplicação de súmulas deste ou daquele tribunal.



Modernização

Governo

**PREFEITURA
BELO HORIZONTE**
GOVERNANDO PARA QUEM PRECISA

