

CONTROLE INTERNO E RESPONSABILIZAÇÃO

Dos Fundamentos Normativos à Prática da Gestão Segura para Ordenadores de Despesas

Palestrante: Sônia Lima

Assessora Especial de Gabinete de Conselheiro

Participante: Sandro Rogério

Auditor de Controle Externo

Chefe de Gabinete de Conselheiro

O Cenário da Gestão Pública: Você está no centro das decisões.

Como Ordenador de despesas, sua assinatura movimenta a máquina pública. Mas ela também atrai responsabilidades imensas.

Como tornar decisões seguras em cenário de alta complexidade e risco pessoal?



O Peso da Caneta: A Responsabilidade Direta do Ordenador



- **Autoridade Decisória:** Você é a autoridade legalmente designada para autorizar os gastos.
- **Responsabilidade:** Responde diretamente por atos ilegais, irregulares ou antieconômicos, mesmo com apoio técnico.
- **Dever de Vigilância:** A delegação de tarefas não afasta seu dever de supervisão e controle
- **Assinatura é Concordância:** Sua assinatura representa concordância técnica e jurídica com o ato.

Você não está sozinho: O Controle Interno é seu aliado estratégico



Esqueça a imagem de “polícia interna”. O verdadeiro papel do Controle Interno é ser um instrumento de apoio à sua gestão. Ele não existe para punir, mas para proteger e orientar.



**Controle Interno forte protege o gestor,
qualifica a gestão e fortalece o Controle
Externo.**

Arcabouço Normativo: Os 4 Pilares da Gestão Segura

CF/88



A base de tudo.
Define e
fiscalização e
existência do
Controle Interno

Lei 4320/64



As regras do jogo.
Normatiza o
direito financeiro,
orçamentos e
balanços

LRF (LC 101/00)



A disciplina fiscal.
Fortalece o controle
e a
responsabilização
do gestor.

**Lei da Transparência
(LC 131/09)**



A luz sobre os
atos. Exige a
divulgação em
tempo real, pois
sem
transparência, o
controle é cego.



Constituição Federal de 1988

- ✓ **Art. 70:** Estabelecimento da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.
- ✓ **Art. 74:** Determinação de que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno**.
- ✓ **Finalidade:** apoiar o controle externo e avaliar a gestão pública
- ✓ **Âmbito de aplicação:** todos os entes da administração pública direta e indireta

Sistema de Controle Interno vs Controle Interno

Sistema de Controle Interno

- Conjunto de atividades, métodos, normas, procedimentos e planos interligados e coordenados utilizados com vistas a assegurar que **os órgãos e entidades alcancem os seus objetivos** e atendam aos princípios da administração pública.

Controle Interno

- Técnicas e procedimentos de controle utilizados pelo gestor público sobre as suas próprias atividades com o objetivo de evitar ilegalidades, ineficiência operacional, desperdícios, incorreções, falhas.

Competência do Controle Interno

Art. 74 da CF/88 e §1º art. 59 da LRF

- ✓ Avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA, LDO e LOA.
- ✓ Comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.
- ✓ Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
- ✓ Fiscalizar o cumprimento das normas da LRF.
- ✓ Dentre outras atribuições previstas na legislação.

Lei nº 4.320/1964

- ✓ Estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços.
- ✓ Aplicação: União, Estados, Municípios e Distrito Federal.
- ✓ Fundamental para a compreensão dos princípios orçamentários e contábeis.
- ✓ Estabelecimento de princípios básicos de legalidade, economicidade e eficiência.

Lei Complementar nº 101/2000- LRF

- ✓ Marco legal que regula o sistema de controle interno e responsabilização dos gestores públicos.
- ✓ **Objetivo:** fortalecer o controle interno e a transparência na gestão pública.
- ✓ **Os arts. 54 e 55:** estabelecem os requisitos para a elaboração do relatório de gestão fiscal, obrigando o responsável pelo **órgão de controle a assinar o relatório, vinculando-se ao cumprimento de todas as normas relativas às finanças públicas.**
- ✓ O art. 59: dispõe sobre a fiscalização e o controle da gestão fiscal, fortalecendo o **sistema de controle interno.**

LC nº 131/2009 - Lei da Transparência

- ✓ Obriga a liberação em tempo real de informações sobre a execução orçamentária.
- ✓ **Monitoramento Contínuo:** O Controle Interno tem o **dever** de fiscalizar a alimentação e fidedignidade dos portais de transparência.
- ✓ **Responsabilização e Sancções:**
 - ✓ Ente que não cumpre a LC 131/2009 fica impedido de receber transferências voluntárias da União/Estado.
 - ✓ A omissão na divulgação dos dados pode caracterizar **Improbidade Administrativa** (atentado contra os princípios da administração pública) e descumprimento da LRF.
 - ✓ A lei **incentiva o cidadão** para denunciar irregularidades, aumentando a exposição do gestor a processos de responsabilização.
- ✓ Sem transparência, o controle é cego.

As Ferramentas do Dia a Dia: Normas do TCE/TO e Padrões Contábeis



Orientações do TCE/TO

- ✓ **Lei Orgânica do TCE/TO (art. 75 da) e Regimento Interno TCE/TO (art. 57):** a autoridade administrativa que deixar de adotar providências necessárias à instauração da tomada de contas, sob pena de responsabilidade solidária, deve agir para garantir a apuração e a recomposição dos danos ao erário.
- ✓ **IN TCE/TO nº 14/2003:** Reforça que a autoridade competente deve adotar providências imediatas para instauração da Tomada de Contas Especial em até 10 dias após o conhecimento do fato, sob pena de responsabilidade solidária.
- ✓ **IN TCE/TO nº 04/2016:** Estabelece as diretrizes para a movimentação financeira dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao TCE/TO, visando a transparência e a regularidade dos fluxos de recursos.
- ✓ **IN 07/2013:** Dispõe sobre a apresentação das contas anuais prestadas pelos ordenadores de despesas dos poderes municipais ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, detalhando os documentos e prazos para a prestação de contas.
- ✓ **IN 02/2013 e IN 02/2019:** Tratam da prestação de contas consolidadas, estabelecendo os requisitos e procedimentos para a apresentação das informações contábeis e financeiras de forma integrada.

Orientações do TCE/TO

- ✓ **Lei Orgânica do TCE/TO (art. 75):** Sobre responsabilidades e providências em caso de irregularidades (omissão no dever de prestar contas, não comprovação de aplicação de recursos, desfalque ou desvio de valores, ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, Concessão indevida de benefícios fiscais ou renúncia de receita com dano ao erário), deve instaurar tomada de contas ou tomada de contas especial, apurar os fatos, identificar responsáveis e quantificar o dano ao erário. A omissão implica **responsabilidade solidária** da autoridade.

Caso não o faça, o TCE-TO poderá compelir o **controle interno** a iniciar a apuração. A omissão enseja responsabilidade solidária.

A continuidade administrativa garante a execução ininterrupta das ações públicas, enquanto a responsabilidade solidária assegura que eventuais falhas ou irregularidades praticadas por uma gestão anterior ou sucessora sejam apuradas e reparadas.

Padronização Contábil Nacional

- ✓ Padronização Nacional da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com fundamento nas **NBCASP**, operacionalização pelo **MCASP** e consolidação dos demonstrativos fiscais pelo **MDF**, assegurando o registro por competência, o **enfoque patrimonial**, a **uniformidade** dos procedimentos contábeis e a **transparência das informações fiscais** exigidas pela **Lei de Responsabilidade Fiscal**.

Navegando pelo Pontos Críticos da Gestão

O Controle Interno atua de forma preventiva, orientadora e corretiva, Vamos analisar os principais **eixos de risco** onde essa atuação é importante para a segurança do ordenador de despesas.



Contratações Públicas – Atuação do Controle Interno

- ✓ Princípio da Publicidade dos Editais.
- ✓ Alimentação do SICAP-LCO.
- ✓ Falhas em Procedimentos Licitatórios.
- ✓ Fragilidade na definição de quantitativos.
- ✓ Tratamento Diferenciado ME/EPP.
- ✓ Pesquisa de Preços.
- ✓ Sobrepreço.
- ✓ Superfaturamento.

Contratações Pùblicas – Atuação do Controle Interno

Princípio da Publicidade

Regra Geral - A publicação dos editais de licitação deve ser realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no **Portal Nacional de Contratações Pùblicas (PNCP)** – Art. 54 Lei nº 14.133/2021

PCNP – criado pelo artigo 174 da Lei nº 14.133/2021

A exigência de divulgação no PNCP tem, portanto, caráter **mandatório e amplo para todos os entes federativos** (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), tornando-se o canal oficial e uniforme de publicidade das licitações.



Contratações Públicas – Atuação do Controle Interno

Princípio da Publicidade

É possível a divulgação do inteiro teor do edital em **sítio eletrônico oficial do ente federativo** responsável pela licitação, **mas isso não é condição substitutiva à publicação no PCNP**.

Também é facultada a **divulgação direta a interessados cadastrados** para esse fim, ou por meio de plataformas integradas

Contratações Pùblicas – Atuação do Controle Interno

Princípio da Publicidade

Situações específicas previstas para adaptação ou transição:

Municípios com até 20.000 habitantes têm prazo de adaptação para cumprir integralmente as regras de divulgação em sítio eletrônico oficial, inclusive o PNCP, o que pode implicar publicações alternativas intermediárias durante o prazo de adequação legal. (06 anos contados da data da publicação da Lei nº 14.133/2021)

Durante esse período, enquanto não adotarem o PNCP, esses pequenos municípios podem **publicar as informações exigidas por outros meios**.

Fora dessa situação transitória, não há norma que **dispense** a divulgação no PNCP em razão de outro meio de publicação. O PNCP é o meio obrigatório e central para a publicidade do **inteiro teor dos editais**.



Contratações Públicas – Atuação do Controle Interno

Princípio da Publicidade

O Tribunal de Contas tem orientado e decidido que os gestores publiquem a íntegra dos editais no Portal da Transparência ou no Sítio do Ente.



Contratações Pùblicas – Atuação do Controle Interno

SICAP-LCO

A Instrução Normativa TCE nº 03/2024, 15 de julho de 2024 dispôs sobre Sistema de Controle e Auditoria Pública, Módulo Licitações, Contratos e Obras (SICAP-LCO), para o recebimento, processamento, manutenção de dados, documentos e informações referentes as **licitações, contratos, obras e serviços de engenharia, compras públicas, contratações diretas** etc.



Contratações Públicas – Atuação do Controle Interno

SICAP-LCO

As Unidades Jurisdicionadas devem informar por meio eletrônico:

As licitações (todas as modalidades), adesões, contratações diretas, procedimentos auxiliares às contratações, contratos, situação física e financeira das obras etc.

Quem deve enviar as informações? O gestor da Unidade Jurisdicionada e o responsável autorizado

Contratações Públicas – Atuação do Controle Interno

SICAP-LCO

O envio das informações abrange as diversas fases dos procedimentos.

Em regra são três fases.



Contratações Públicas – Atuação do Controle Interno

SICAP-LCO

Primeira Fase

Compreende as informações dos dados iniciais e complementares acerca dos processos e a importação de arquivos correspondentes a seus anexos, e deverá necessariamente ocorrer em tempo real, com prazo limite de 2 (dois) dias úteis após:

- I – a data da publicação na imprensa oficial ou em sítio eletrônico oficial, em se tratando de procedimentos de licitação;
- II – a adesão ao registro de preços;

Contratações Públicas – Atuação do Controle Interno

SICAP-LCO

Primeira Fase

(....) com prazo limite de 2 (dois) dias úteis após:

III – a data da publicação na imprensa oficial ou em sítio eletrônico oficial em se tratando de dispensa e inexigibilidade de licitação ou outra modalidade de contratação direta; e

IV – o início do mês subsequente à assinatura de convênios, termos de acordo e demais instrumentos jurídicos firmados com a Administração Pública, nos quais figure como concedente.

Contratações Pùblicas – Atuação do Controle Interno

SICAP-LCO

Primeira Fase

Atenção aos processos de Parceria Pùblico Privada, Concessões, Permissões, Autorizações, e Privatizações.

Nesses casos o envio das informações e dos dados iniciais e complementares deve ocorrer **em até 60(sessenta) dias corridos, no mínimo, antes da publicação do edital de licitação**, conforme definido na Instrução Normativa TCE/TO nº 4/2021.



Contratações Públicas – Atuação do Controle Interno

SICAP-LCO

Segunda Fase

Compreende o envio das informações acerca da **fase externa do processo**, incluindo a situação da licitação, os dados sobre os participantes, com os respectivos anexos, devendo ocorrer no prazo limite de **2 (dois) dias úteis**, após a **ocorrência de cada etapa procedural** definida como status no sistema, assim entendido como a situação atual vigente na fase referida do procedimento.

Contratações Públicas – Atuação do Controle Interno

SICAP-LCO

Terceira Fase

Abrange o encaminhamento das informações dos **contratos, notas de empenho, instrumentos congêneres, e seus atos correlatos**, assim como, de quaisquer outros instrumentos jurídicos previstos em lei, neste caso, a importação dos arquivos e de seus anexos, e **deverá ocorrer com prazo limite de 2 (dois) dias úteis após a publicação do extrato do contrato, termo aditivo, apostilamento e demais documentos relativos à execução contratual**.

Contratações Públicas – Atuação do Controle Interno

FALHAS EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

Fragilidade na definição de quantitativos

A estimativa de quantidade deve obedecer às regras do artigo 18, § 1º, incisos IV e VI, e do artigo 40, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, principalmente com a apresentação de **dados históricos** (contratações anteriores) que justificassem os quantitativos a serem contratados, **evitando superestimativas e demonstrando a real necessidade da contratante**.

Contratações Públicas – Atuação do Controle Interno

FALHAS EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

Tratamento diferenciado para ME/EPP

Alguns editais não trazem previsão de tratamento diferenciado, simplificado e favorecido às ME/EPP quando há itens cujo valor esteja dentro do limite para aplicação da exclusividade ou cota, conforme determinam a LC nº 123/2006 (alterada pela LC nº 147/2014).

Contratações Públicas – Atuação do Controle Interno

FALHAS EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

Pesquisa de preços apenas com potenciais fornecedores

A Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), em seu artigo 23, não proíbe que a pesquisa de preços seja feita com potenciais fornecedores, mas também não permite que ela seja feita exclusivamente com eles, especialmente se isso comprometer a fidedignidade dos valores apurados ou limitar a competitividade.

O TCE-TO vem decidindo que a pesquisa deve ser ampla, e não se limitar somente a potenciais fornecedores.



Contratações Públicas – Atuação do Controle Interno

FALHAS EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

Sobrepreço

É o preço **orçado** para licitação ou **contratado** em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado. Art. 6º inciso LVI.

Contratações Públicas – Atuação do Controle Interno

FALHAS EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

Superfaturamento - Dano provocado ao patrimônio da Administração, caracterizado, entre outras situações, por:

- a) medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas;
- b) deficiência na execução de obras e de serviços de engenharia que resulte em diminuição da sua qualidade, vida útil ou segurança;
- c) alterações no orçamento de obras e de serviços de engenharia que causem desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado;
- d) outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a Administração ou reajuste irregular de preços.

Contratações Pùblicas – Atuação do Controle Interno

FALHAS EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

Alteração significativa no edital

Alteração significativas no edital implica na obrigatoriedade de **nova divulgação, com a devida reabertura de prazos**, sob pena de contrariedade ao disposto no artigo 55, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

Painel de Riscos: Planejamento, Orçamento e Finanças

- ✓ Incompatibilidade entre PPA, LDO e LOA.
- ✓ **Créditos adicionais** sem adequada autorização legal
- ✓ **Alterações orçamentárias** sem respaldo normativo
- ✓ Despesas executadas sem prévio empenho ou sem disponibilidade financeira.
- ✓ Cancelamento de Restos a Pagar sem comprovação.
- ✓ Pagamentos fora de ordem cronológica sem justificativa.

Painel de Riscos: Contabilidade, Patrimônio e Pessoal

- ✓ Não observância do regime de competência.
- ✓ Divergência entre SICAP/Contábil e Portal da Transparência.
- ✓ Manipulação dos registros contábeis Créditos Tributários a Receber.
- ✓ Não adoção de medidas para recuperação dos Créditos Dano ao Patrimônio.
- ✓ Falhas na recuperação de créditos no reconhecimento da Dívida Ativa .
- ✓ Precatórios.
- ✓ IRRF sobre serviços de terceiros.
- ✓ Ausência ou inconsistência de notas explicativas.
- ✓ Despesa com pessoal acima dos limites legais.
- ✓ Repasse/Reconhecimento contábil contribuição patronal inferior ao devido.
- ✓ Divergência entre inventário e Balanço.

Painel de Riscos: Limites Constitucionais

- ✓ Educação/SIOPE
- ✓ FUNDEB
- ✓ Saúde/SIOPS
- ✓ Repasse ao Legislativo
- ✓ Classificação incorreta de Fonte de Recursos

Atuação Esperada do Controle Interno: Um Plano de Ação

Para cada risco, existe uma ação protetiva. O papel do Controle Interno é executar este plano para garantir a segurança da gestão.

No Orçamento: verificar a compatibilidade das leis orçamentárias (PPA,LDO,LOA) e a legalidade dos créditos adicionais.

Na Execução Financeira: acompanhar empenho, liquidação e pagamento. Monitorar restos a pagar.

Na Contabilidade: assegurar o regime de competência e a consistência dos demonstrativos contábeis e fiscais.

Atuação Esperada do Controle Interno: Um Plano de Ação

No Cumprimento de Limites: monitorar gastos com pessoal, pessoal, saúde, educação e repasses, emitindo alertas preventivos.

Nas Contratações: avaliar o planejamento, a estimativa de preços e a legalidade dos procedimentos licitatórios.

Na Transparência: conferir os prazos da publicação dos RREO e RGF.

Da Comunicação ao Controle Externo: quando detectadas irregularidades graves (§1º do art. 74 da CF/88 c/c §1º art. 59 da LRF).



Mensagem Final

Controle Interno é proteção.

**Conformidade é caminho para segurança
jurídica e a aprovação das contas.**



Agradecemos a presença e a atenção de todos.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO TOCANTINS

Sandro Rogério

Chefe de Gabinete de Conselheiro

Sônia Lima

Assessora Especial de Gabinete de Conselheiro

