Enap Escola Nacional de Administração Pública

Controle Social

Módulo 2 Controle Institucional

Brasília - 2015

Conteúdo para impressão

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Gleisson Rubin

Diretor de Desenvolvimento Gerencial
Paulo Marques

Coordenadora-Geral de Educação a Distância
Natália Teles da Mota Teixeira

Conteudistas
Rodrigo de Bona da Silva
Everton Kischlat
Rebecca Cortes

Diagramação realizada no âmbito do acordo de Cooperação TécnicaFUB/CDT/Laboratório Latitude e Enap.

© Enap, 2015

Enap - Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096 - Fax: (61) 2020 3178

SUMÁRIO

1 Introdução 5

2 Controle Institucional 5

2.1 Controle Externo 6

2.2 Controle Interno 7

3 Órgão de Controle Externo 8

3.1 O Poder Legislativo 8

3.2 Tribunais de Contas 12

4 Controle Interno 13

4.1 Controles Administrativos 13

4.2 Sistema de Controle Interno 14

4.3 Controladoria-Geral da União 14

4.4 Controladorias nos Estados e nos Municípios 15

5 Outros Órgãos de Apoio ao Controle 15

5.1 Ministério Público 16

5.2 Poder Judiciário: 17

5.3 Polícia Federal e Polícias Civis Estaduais: 18

6 Conclusão 19

Módulo 2 Controle Institucional

1 Introdução

Recapitulando: Vimos no módulo anterior o que é controle e que ele é fundamental para se garantir o cumprimento dos objetivos da execução das políticas públicas. Conhecemos os tipos de controle que existem, tanto os realizados pelos órgãos oficiais do governo (controle institucional) como pelos cidadãos (controle social).

Neste módulo trataremos com mais detalhes do controle institucional das políticas públicas. Conheceremos os principais órgãos de controle, seu âmbito de atuação no Brasil e suas competências básicas. Veremos também algumas formas de interação entre esses órgãos e os cidadãos.

Ao final do módulo, você deverá ser capaz de:

- Reconhecer quais são os atores do controle institucional e conhecer suas competências;
- Entender as possibilidades de interação da sociedade com esses atores.

2 Controle Institucional

Controle institucional é aquele que a própria Administração Pública exerce sobre a atividade governamental. Trata-se do controle realizado por agentes públicos no exercício da função pública.

Recapitulando: No módulo anterior vimos que a Constituição Federal de 1988 incorporou amplos direitos sociais, muitas vezes com impactos sobre a despesa pública. Por outro lado, a Carta Magna estabeleceu também diversos dispositivos voltados para o controle do orçamento público, do endividamento e da despesa pública.

Os artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal Brasileira estabelecem que o controle institucional cabe essencialmente ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e a cada Poder, por meio de um sistema integrado de controle interno.

Enap

2.1 Controle Externo

O controle externo é função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional; no âmbito federal, das Assembleias Legislativas nos estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos municípios, com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas.

O Legislativo (Congresso Nacional, Assembleia Legislativa, Câmara Legislativa e Câmara de Vereadores) é constituído por **representantes do povo**, eleitos pelos cidadãos. É ele que delega, mediante leis e, principalmente, pelo Orçamento, os meios para que a Administração Pública alcance objetivos políticos, econômicos e sociais em benefício dos representados. O mesmo Parlamento precisa avaliar e controlar se esses objetivos estão sendo alcançados. Esse é o princípio fundamental do controle externo, prerrogativa da qual o Legislativo é titular.

2.2 Controle Interno

É exercido por órgão do próprio Poder ou organização, por esse motivo é chamado interno. Utiliza-se de procedimentos administrativos, a exemplo das auditorias e do acompanhamento das ações.

Dentro de cada órgão, o controle interno deve atuar de maneira integrada, produzindo informações relevantes para a gestão com relação ao cumprimento das normas, à avaliação dos resultados da gestão e da aplicação dos recursos públicos.

O objetivo dessa ação é o aperfeiçoamento da gestão, que leva à melhoria do serviço público

O controle interno também apoia o controle externo no exercício de sua missão institucional. As **áreas da gestão pública** que devem receber atuação direta dos órgãos de controle institucional são:

Podemos resumir os conceitos da seguinte forma:

Controle institucional externo é aquele feito por órgãos estatais diferentes daqueles que realizaram o ato a ser controlado.

Controle institucional interno é aquele feito pela própria administração, no acompanhamento e na revisão de seus atos e práticas administrativas.

3 Órgão de Controle Externo

Neste tópico conheceremos mais sobre os órgãos públicos que atuam no controle institucional externo.

3.1 O Poder Legislativo

O Poder Legislativo está presente em todas as esferas de governo, ou seja, na União, nos estados e nos municípios. Vamos conhecer um pouco sobre cada um deles.

A) Congresso Nacional

Composto pela Câmara dos Deputados (representantes do povo) e pelo Senado Federal (representantes dos estados e do Distrito Federal).

IMPORTANTE

Além da função de representação, compete ao Congresso Nacional exercer atribuições legislativas e de fiscalização e controle. Sobre a função fiscalizadora, sua competência é definida pelo art. 70 da Constituição Federal.

Além disso, há outros mecanismos de fiscalização e controle à disposição do Congresso, como: a possibilidade de convocação de Ministro de Estado ou de titulares de órgãos diretamente vinculados à Presidência da República para prestar informações sobre assunto previamente determinado; o encaminhamento de pedidos de informações a essas autoridades pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; a instalação de comissões parlamentares de inquérito (essas são as conhecidas CPIs) pelas Casas, em conjunto ou separadamente, para apuração de fato determinado e por prazo certo.

IMPORTANTE

O Congresso Nacional pode receber petições, reclamações, representações ou queixas DE QUALQUER PESSOA contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas.

A Câmara dos Deputados possui vários canais de interação com os cidadãos, entre os quais Comissão de Legislação Participativa, a Ouvidoria Parlamentar, o Portal e os sistemas comunicativos: Fale Conosco, Fale com o Deputado, Fale com a Ouvidoria e o e-democracia.

SAIBA MAIS

Para conhecer um pouco mais sobre o histórico e as atribuições do Congresso Nacional e de cada uma de suas casas (Câmara e Senado), visite os sítios:

Congresso Nacional: http://www.congressonacional.leg.br/portal/

Câmara dos Deputados: http://www2.camara.leg.br/

Senado Federal: http://www.senado.gov.br/

B) Assembleias Legislativas Estaduais e do Distrito Federal

A seção da Constituição que trata da fiscalização, que se inicia no art. 71, tem aplicação, por simetria, para as esferas estadual e distrital.

Veja o que diz a Constituição Federal sobre fiscalização e controle institucional nas esferas estadual e municipal:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.
Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Enap

Como se pode perceber, as normas constitucionais relativas a controle externo e interno devem ser aplicadas, no que couber, aos estados e municípios. Além de observar os princípios da Constituição Federal, cada unidade federativa rege-se por leis locais, principalmente, pela Constituição Estadual, no caso dos estados, e pela Lei Orgânica, no caso do Distrito Federal. Essas leis reproduzem as normas sobre controle externo e interno no âmbito estadual ou distrital.

Uma vez que a Assembleia fiscaliza o governo estadual, também recebe e apura denúncias, sendo essa uma de suas formas de interação com o cidadão. Essas apurações podem até resultar em afastamento de administradores envolvidos em atos de corrupção.

Na **biblioteca virtual** deste curso, você encontra o endereço dos sítios de cada Assembleia Estadual e da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Visite esses sítios para informar-se mais sobre o funcionamento do Legislativo estadual. Além disso, disponibilizamos os *links* para os textos das Constituições Estaduais e da Lei Orgânica do Distrito Federal.

C) Câmaras Municipais

No Brasil, a câmara municipal, cujos membros são os vereadores, exerce o Poder Legislativo no município, configurando-se como a assembleia de representantes dos cidadãos ali residentes.

A Constituição Federal prevê a fiscalização do município por meio de controle institucional, tanto interno quanto externo, este último a cargo do Poder Legislativo Municipal. Está definido na Constituição:

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.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

Da mesma forma que acontece em nível estadual e federal, cada Câmara Municipal possui a função de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, o que abrange os atos administrativos, de gestão e a fiscalização financeira e orçamentária. Esse controle é feito com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou dos Municípios. Esses tribunais ficam sempre localizados na capital do estado.

Para exercer essa fiscalização, a Câmara pode valer-se de instrumentos, como a convocação de autoridades municipais para prestar informações, realização de Audiências Públicas e aprovação de requerimentos de informações. A Câmara Municipal conta, ainda, com as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) para investigar fatos determinados ou denúncias, dentro de um prazo certo.

A lei que rege os municípios é a Lei Orgânica municipal. Trata-se da lei maior de cada cidade e está para o município assim como a Constituição Federal está para a União e a Constituição Estadual para os estados-membros. É por meio dela que os municípios se organizam.

SAIBA MAIS

Conheça os aspectos práticos da função de controle da Câmara Municipal na publicação: "O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais".

Na nossa **Biblioteca Virtual**, você encontra a lista de sítios de algumas Casas Legislativas Municipais. Procure o sítio da Câmara de sua cidade e conheça mais sobre suas atividades.

Enap

Enap

3.2 Tribunais de Contas

IMPORTANTE

Para organizar melhor o conhecimento, apresentamos os Tribunais de Contas em novo item, mas é importante frisar que eles também pertencem ao Poder Legislativo.

A sua função principal é auxiliar a casa legislativa no exercício do controle externo.

Os tribunais de contas são órgãos administrativos que prestam auxílio técnico ao Poder Legislativo no controle externo.

Para os municípios está previsto, no art. 31 da Constituição Federal, que o controle externo será feito pelo Legislativo municipal com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. Os estados estão contemplados pelo art. 75 da Carta Magna, e seus legislativos contam com o auxílio dos Tribunais de Contas Estaduais.

As competências, funções, jurisdição e o exercício do controle externo por parte dos tribunais de contas estão descritos na lei orgânica de cada tribunal.

Informação relevante para a sociedade está no §2º do art. 74 da Constituição. Esse artigo diz que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os Tribunais de Contas.

Para conhecer um pouco mais, o sistema de tribunais de contas no Brasil se organiza da seguinte maneira:

- *Um Tribunal de Contas da União, com sede no Distrito Federal e representação em todas as Unidades da Federação;*
- *Vinte e seis Tribunais de Contas dos Estados, sendo um em cada Unidade da Federação, e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;*
- *Quatro Tribunais de Contas dos Municípios, localizados nos Estados da Bahia, Ceará, Pará e Goiás; e*
- *Dois Tribunais de Contas Municipais, localizados nos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.*

4 Controle Interno

Recapitulando: Vimos que, no setor público, o controle interno é aquele que os Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário exercem sobre suas próprias atividades.
Seu principal objetivo é assegurar a execução dessas atividades dentro dos princípios básicos da administração pública definidos pelo artigo 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

4.1 Controles Administrativos

IMPORTANTE

O primeiro nível de controle interno, mais básico e que deve estar presente a todo o momento, no dia a dia dos órgãos e entidades públicas, é chamado de Controle Administrativo.

De **responsabilidade exclusiva do gestor** de cada órgão, é também chamado de controle primário, e garante um ambiente de segurança contra fraudes e erros.

Enap

A maioria dos problemas detectados em órgãos públicos de todas as instâncias – sejam eles imbuídos de má-fé ou decorrentes de negligência, imprudência ou imperícia – poderia ser evitada, se os administradores públicos priorizassem o fortalecimento do controle sobre suas transações mais básicas.

Dada a sua importância como **objeto do controle social**, veremos os Controles Administrativos em mais detalhes neste módulo.

4.2 Sistema de Controle Interno

O Sistema de Controle Interno da Administração Pública é um conjunto de unidades técnicas orientadas para promover a eficiência e a eficácia nas operações e verificar o cumprimento das políticas estabelecidas em lei, sendo dirigido e coordenado por uma Unidade Central de Controle Interno criada na estrutura de cada órgão, no âmbito de cada um dos Poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, conforme previsto no art. 74 da Constituição Federal.

Apesar de estar presente em todos os Poderes, neste curso nos ateremos ao Controle Interno do Poder Executivo.

4.3 Controladoria-Geral da União

Na esfera federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

No art. 74 da Constituição Federal, estão descritas algumas de suas competências, entre elas está a de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação (LAI), entre outras, conferem à CGU outras competências. É importante saber que a CGU criou e mantém o Portal da Transparência do Governo Federal. O órgão é responsável pelo monitoramento da implementação da LAI no âmbito do Poder Executivo Federal, que utiliza o sistema de informação ao cidadão pela internet (e-SIC). A Controladoria ainda fomenta e apoia o cumprimento dessas leis (no tema transparência) nos estados e municípios.

DICA

Além da disponibilização de canais virtuais do Portal da Transparência e e-SIC, a interação da CGU com a sociedade se dá através de outros meios. Entre eles estão a publicação dos relatórios dos trabalhos de auditoria na internet, o recebimento de denúncias via internet, a disponibilização de cursos de capacitação presenciais e por EAD (ensino a distância) sobre temas relativos ao controle social, a realização de ações práticas de controle e eventos de sensibilização.

4.4 Controladorias nos Estados e nos Municípios

Nos estados e municípios, também há uma controladoria interna, ou uma unidade de controle interno com, no mínimo, um auditor.

SAIBA MAIS

Para saber mais sobre a organização, competências e atribuições de cada controladoria, consulte o sítio respectivo. A indicação dos sítios encontra-se na **Biblioteca deste curso.**

5 Outros Órgãos de Apoio ao Controle

Você já sabe que, constitucionalmente, o Poder Legislativo, auxiliado pelos tribunais de contas, é responsável pelo controle externo. Agora, vamos conhecer mais sobre outros órgãos que fomentam e apoiam essa tarefa na fiscalização da gestão pública, no diagnóstico e combate à corrupção e no incentivo e fortalecimento do controle social.

Uma rápida pesquisa na Constituição Federal de 1988 nos mostra outros exemplos de controle institucional: o Conselho Nacional de Justiça controla o Poder Judiciário (Art. 103-B, § 4º); o Ministério Público controla a atividade policial (Art.129, VII), o Conselho Nacional do Ministério Público controla o Ministério Público (Art. 130-A, § 2º).

5.1 Ministério Público

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, que tem por responsabilidade a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, isto é, dos quais a pessoa não pode abrir mão. Trata-se de um órgão de Estado que atua na defesa da ordem jurídica e fiscaliza o cumprimento da lei no Brasil. O MP não possui vinculação funcional a qualquer dos poderes do Estado.

O Ministério Público abrange, entre outros:

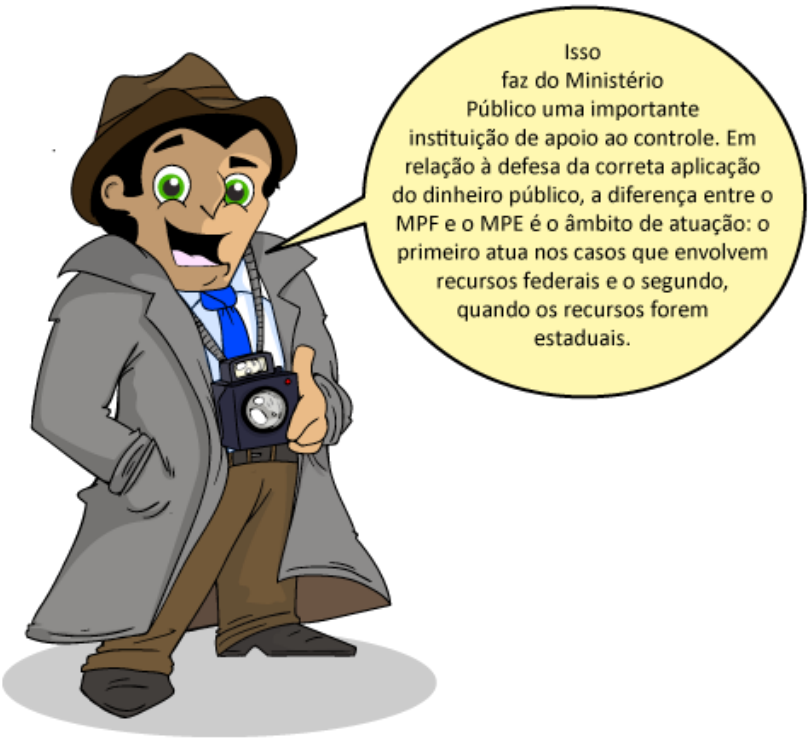
1. o Ministério Público da União (MPU);
2. os Ministérios Públicos dos Estados (MPE).

O MPU apresenta 4 divisões em sua estrutura, cada qual atuante na respectiva área.
Defendem os interesses da sociedade e zelam pelo respeito à lei.
Como instituições de apoio ao controle, tema do nosso curso, podemos destacar o Ministério Público Federal e os Ministérios Públicos dos Estados.

Os membros do Ministério Público Federal são os Procuradores da República, que atuam junto aos Juízes Federais (Justiça Federal) e pertencem ao MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. No Ministério Público Estadual, os agentes são os Promotores de Justiça, que exercem suas funções perante os Juízes de Direito (Justiça Estadual) e pertencem à carreira do MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

As funções do MP incluem, entre outras, a fiscalização da aplicação das leis, a defesa do patrimônio público e o zelo pelo efetivo respeito dos poderes públicos aos direitos assegurados na Constituição.

Em relação aos atos da Administração Pública, cabe ao MP cuidar para que respeitem os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.



Os membros do Ministério Público defendem os interesses da sociedade, portanto também recebem e investigam denúncias de desvios de dinheiro público e denunciam os envolvidos à Justiça, para julgamento e eventual punição.

O MPU é regido pela Lei Complementar nº 75/1993, o MPE rege-se pela Lei nº 8.625/1993 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Além disso, cada MPE possui sua Lei Orgânica. Você pode consultar essas leis na **Biblioteca do curso** ou no sítio de cada unidade do MP.

SAIBA MAIS

O MP Federal possui um canal de recebimento de denúncias via internet: www.cidadao.mpf.mp.br

5.2 Poder Judiciário:

IMPORTANTE

Com independência assegurada pela Constituição Federal, a função do Poder Judiciário é garantir os direitos individuais, coletivos e sociais e resolver conflitos entre cidadãos, entidades e Estado. São vários os seus órgãos, que variam em função do tema que tratam e da instância da Justiça.

Para agirem, os juízes e tribunais precisam ser acionados por alguém, como, por exemplo, pelo promotor de Justiça. Entre suas competências, está o julgamento das ações propostas em defesa do patrimônio público, como, por exemplo, ações de improbidade, de devolução de recursos públicos, etc. A expectativa de punição pelo Poder Judiciário é elemento inibidor do mau uso do recurso público e é fundamental para sua boa gestão.

Também é possível que qualquer pessoa, mediante provocação, acione o judiciário na defesa do interesse público, por meio da Ação Popular.

Enap

SAIBA MAIS

Conheça mais sobre o Poder Judiciário no portal: http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/conheca-os-orgaos-que-formam-o-poder-judiciario.

5.3 Polícia Federal e Polícias Civis Estaduais:

IMPORTANTE

A Polícia Federal e a Polícia Civil possuem, entre outras funções, a função de polícia judiciária da União e dos estados, respectivamente. A função de polícia judiciária é apurar as infrações penais e sua autoria, por meio da investigação policial.

São atores importantes nas ações de controle, realizando procedimentos especializados para identificação de condutas criminosas, na utilização dos recursos públicos, e de seus autores.

SAIBA MAIS

Para conhecer mais sobre a atuação da Polícia Federal, acesse o sítio do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça (DPF/MJ): http://www.dpf.gov.br/.

6 Conclusão

Neste módulo pudemos conhecer um pouco sobre os atores públicos que atuam no controle institucional. Conhecer o papel de cada um e as possibilidades de interação é importante para nosso próximo módulo, no qual conheceremos mais sobre o controle social e abordaremos possíveis tipos de participação social.

Enap