SINAPSE
JURÍDICA

OUTUBRO 2026 | EDIÇÃO CONTROLE INTERNO

EFETIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CONTROLE INTERNO: O RELATÓRIO NÃO BASTA

O que a análise de 24 documentos do TCE-SP revela sobre planejamento, prevenção e acompanhamento.



GESTÃO DE RISCOS

Antes do COSO, construa a fundação

ENTREVISTA

Dr. Rodrigo Santos

Controlador-Geral de Ubatuba

www.sinapsejuridica.com.br

NESTA EDIÇÃO

Controle interno, gestão e prevenção de riscos

DESTAQUE DA EDIÇÃO

O que o TCE-SP realmente espera do Relatório de Controle Interno? 03

O relatório como evidência de uma atuação efetiva.

CARREIRA

O controlador pode ter outra profissão? 09

ESTRUTURA

Um controlador para Prefeitura e Câmara? 15

GESTÃO DE RISCOS

Antes do COSO, construa a fundação 20

RESPONSABILIZAÇÃO

Todo erro pode fazer o servidor responder pessoalmente? 25

CONTAS ANUAIS

O que realmente pesa nas contas de um prefeito 29

ADIANTAMENTOS

Adiantamento sem susto: o padrão encontrado em 27 processos 31

PESSOAL

Hora extra: o problema não está apenas no valor 33

ENTREVISTA

Controle interno: da fiscalização à melhoria da gestão 35

SINAPSE | Uma plataforma. Múltiplas soluções. 40



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA

Conheça o aplicativo em nosso site

O que o TCE-SP realmente espera do Relatório de Controle Interno?

A análise de 24 documentos do Tribunal de Contas revela que o problema, na maioria das vezes, não é a ausência do Controle Interno. O desafio é demonstrar que ele realmente funcionou.

Todos os anos, órgãos públicos encaminham ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo relatórios produzidos pelo Sistema de Controle Interno.

Em muitos processos, entretanto, a conclusão da fiscalização se repete: o sistema existe, mas sua atuação não foi suficientemente demonstrada.

Para gestores e controladores, surge então uma dúvida fundamental: O que, afinal, o TCE-SP espera encontrar em um relatório de Controle Interno? A resposta não está reunida em um único documento. Mas ela aparece, pouco a pouco, nos próprios processos julgados pelo Tribunal. Foi esse o ponto de partida desta pesquisa.

Foram analisados 24 documentos do TCE-SP, abrangendo o período de 2014 a 2024, incluindo Balanços Gerais do Exercício, Relatórios de Fiscalização e processos envolvendo diferentes estruturas da Administração Pública.

O objetivo era identificar um padrão: quais características fazem o Tribunal considerar que o Controle Interno realmente está funcionando? A conclusão foi clara. O foco da fiscalização deixou de ser apenas a existência formal do sistema.

Ter uma norma instituindo o Controle Interno, um responsável designado e um relatório produzido ao final do exercício já não é suficiente.

Em processos como os **TC-002162.989.23** e **TC-002388.989.23**, o Tribunal destacou que a implementação do Sistema de Controle Interno não significa apenas existência normativa ou nominal, mas efetiva ação.

A mudança parece pequena. Mas ela altera completamente a lógica da fiscalização. Antes, a pergunta poderia ser: “Existe um Sistema de Controle Interno?” Hoje, a pergunta mais importante parece ser outra: “O que esse sistema efetivamente fez durante o exercício?”

O relatório não é o Controle Interno

Essa é uma das conclusões mais importantes da pesquisa. Um relatório pode ter dezenas de páginas e, ainda assim, não conseguir demonstrar uma atuação efetiva. Por outro lado, um documento conciso pode ser suficiente quando deixa claro: o que foi fiscalizado; quais procedimentos foram realizados; quais riscos foram identificados; quais recomendações foram expedidas; e quais providências foram adotadas. Em outras palavras: O tamanho do relatório não é o principal indicador da qualidade do Controle Interno. O que importa é a capacidade de demonstrar que o sistema trabalhou de forma planejada, contínua e preventiva. Essa preocupação aparece na jurisprudência analisada.

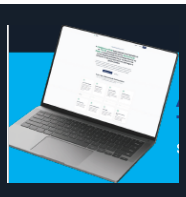
No **TC-002652.989.21**, o Tribunal registrou que, quando o Controle Interno não exerce adequadamente suas atribuições, a fiscalização preventiva que deveria ocorrer dentro da própria Administração acaba sendo deslocada para o Controle Externo.

A consequência é simples: o problema que poderia ter sido identificado internamente chega ao Tribunal sem ter sido percebido — ou corrigido — pela própria Administração.

Existe um roteiro. Só que ele está espalhado.

Um dos achados mais interessantes da pesquisa foi perceber que o próprio TCE-SP vem demonstrando, em seus julgados, as características que valoriza na atuação do Sistema de Controle Interno.

Em sete processos de 2024 — entre eles os **TC-003031.989.24**, **TC-003021.989.24**, **TC-003032.989.24** e **TC-002022.989.24** — foi identificada a repetição de uma mesma



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

orientação sobre os elementos esperados da atuação do sistema.

Entre os aspectos destacados estão: periodicidade; detalhamento das verificações; atuação preventiva ou concomitante; avaliação da gestão; acompanhamento das recomendações; e proporcionalidade à estrutura da entidade. Quando um processo é analisado isoladamente, essas observações podem parecer apenas mais um apontamento da fiscalização. Mas, quando os documentos são examinados em conjunto, surge algo maior. Um padrão. Um verdadeiro roteiro sobre aquilo que o Tribunal espera encontrar.

A principal pergunta desta matéria

A pesquisa começou com uma pergunta: O que realmente convence o TCE-SP de que o Controle Interno funciona? A resposta encontrada não está relacionada à quantidade de páginas produzidas. Também não depende de um relatório cheio de informações, gráficos ou linguagem técnica. Os documentos analisados apontam para outra direção. Planejamento. Continuidade. Prevenção. Evidências. Acompanhamento.

E, entre todos os padrões identificados, um se destacou pela capacidade de comprometer praticamente todo o sistema: a ausência de planejamento prévio das atividades de fiscalização.

É a partir desse ponto que começa o principal achado desta pesquisa.

Nas próximas páginas, veremos por que um relatório pode estar tecnicamente bem escrito e, ainda assim, não convencer o Tribunal — e quais elementos aparecem com maior frequência nos documentos analisados.

BASE DA PESQUISA

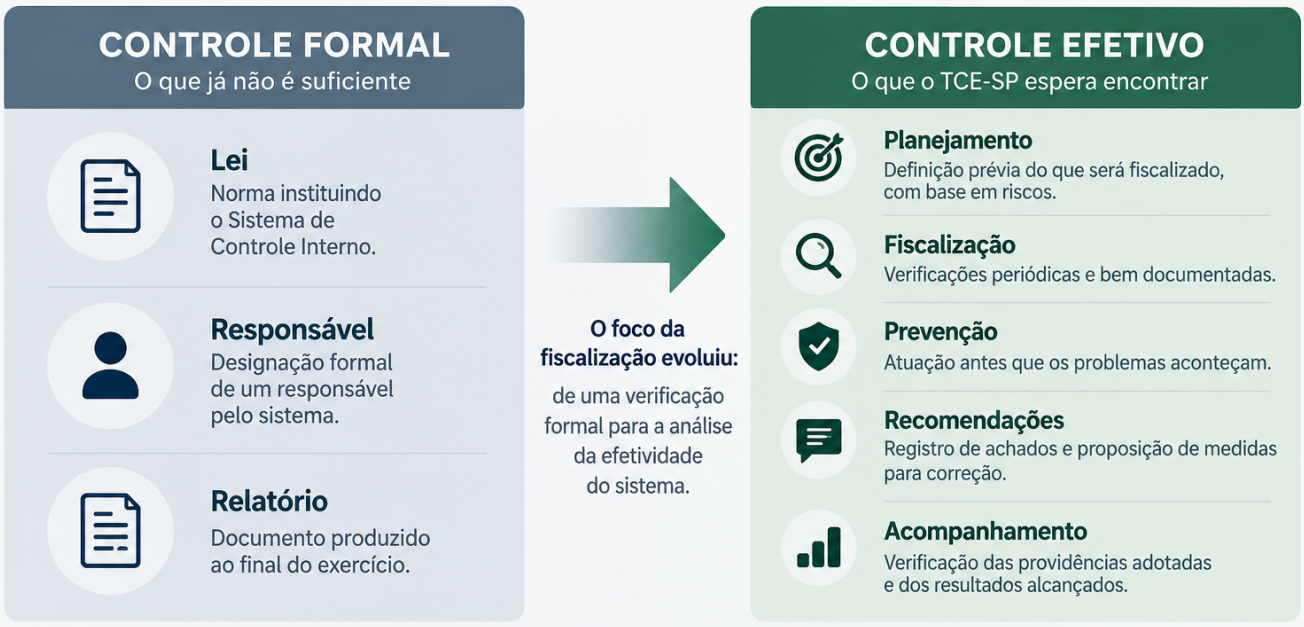
24 documentos analisados | Exercícios de 2014 a 2024 | TCE-SP

A pesquisa possui natureza qualitativa. Os padrões apresentados decorrem exclusivamente da análise dos documentos selecionados e não representam uma projeção estatística sobre toda a jurisprudência do Tribunal.

FIGURA 1

Do Controle Formal ao Controle Efetivo

O TCE-SP deixou de se preocupar apenas com a existência do sistema e passou a valorizar a sua efetiva atuação.



Mais do que um relatório, o TCE-SP espera evidências de que o Controle Interno atuou durante todo o exercício.



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

A Falha-Mãe do Controle Interno

Entre os padrões identificados nos 24 documentos analisados, um se destacou pela capacidade de comprometer toda a atuação do sistema: a ausência de planejamento prévio das atividades de fiscalização.

É o que esta pesquisa denominou de Falha-Mãe do Controle Interno.

Antes do início do exercício, o Controle Interno precisa saber, minimamente, o que pretende fiscalizar, quais áreas apresentam maior risco e como suas atividades serão distribuídas ao longo do ano.

É essa a função de instrumentos como o Plano Operativo Anual ou o Plano Anual de Auditoria Interna.

No **TC-004834.989.24**, por exemplo, o Tribunal analisou uma situação em que havia relatório anual de Controle Interno, mas não existia planejamento prévio das atividades fiscalizatórias.

A consequência foi importante.

Sem um plano anterior, tornou-se mais difícil demonstrar que a atuação havia sido preventiva.

Afinal, se não havia uma programação das fiscalizações, como demonstrar que as verificações decorreram de uma estratégia de controle — e não apenas da descoberta de problemas já ocorridos?

É nesse ponto que está a Falha-Mãe.

Sem planejamento prévio, o Controle Interno corre o risco de parecer um sistema que apenas registra problemas depois que eles acontecem.

E isso compromete a lógica preventiva que se espera do sistema.

O “Gabarito Oculto” do Tribunal

Outro achado relevante surgiu da repetição de uma mesma orientação em julgados de 2024.

Nos **TC-003031.989.24**, **TC-003021.989.24**, **TC-003032.989.24**, **TC-003028.989.24**, **TC-003036.989.24**, **TC-002022.989.24** e **TC-002025.989.24**, foi identificada uma nota padronizada indicando características valorizadas na avaliação do Sistema de Controle Interno.

A partir desse conjunto, a pesquisa identificou aquilo que denominou “Gabarito Oculto”.

Não se trata de uma norma autônoma ou de um entendimento vinculante de todo o Tribunal.

FIGURA 2





ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

Trata-se de um padrão identificado pela repetição de uma mesma orientação e pela convergência com outros documentos analisados.

O roteiro aponta, essencialmente, para seis características:

1. Periodicidade

O Controle Interno deve demonstrar atuação ao longo do exercício, e não apenas produzir um relatório ao final do ano.

2. Detalhamento

Não basta afirmar genericamente que "a situação está regular". É necessário demonstrar o que foi verificado.

3. Atuação preventiva

A fiscalização deve buscar identificar riscos antes que eles produzam consequências mais graves.

4. Avaliação da gestão

A atuação não deve se limitar à conferência de números ou índices, abrangendo aspectos relevantes da gestão.

5. Acompanhamento

Uma recomendação não encerra o trabalho. É preciso verificar se as providências foram efetivamente adotadas.

6. Proporcionalidade

O sistema deve considerar a estrutura e a complexidade da entidade fiscalizada. O ponto mais importante é que esses elementos formam um conjunto. Um relatório periódico, mas genérico, pode ser insuficiente. Uma fiscalização detalhada, mas realizada apenas depois dos fatos, também pode perder sua função preventiva.

O que parece emergir dos julgados é uma visão de Controle Interno como processo contínuo, e não como um documento produzido uma vez por ano.

O Paradoxo do Relatório Vazio

Um dos resultados mais interessantes da pesquisa diz respeito ao tamanho do relatório. Existe uma crença comum de que um bom relatório precisa ser extenso. Os documentos analisados não confirmam essa ideia.

No **TC-002831.989.24**, o Tribunal registrou que a efetividade do controle deve ser avaliada a partir dos resultados alcançados, e não exclusivamente pela forma ou pela extensão dos relatórios.

Isso leva a uma conclusão importante: Relatório curto não é, necessariamente, relatório ruim. O problema surge quando a brevidade impede que o Tribunal compreenda o que o Controle Interno realmente fez. Imagine duas situações.

RELATÓRIO 1

"Não foram identificadas irregularidades relevantes." A conclusão é curta. Mas não informa: o que foi fiscalizado; quais documentos foram analisados; quais procedimentos foram realizados. Nesse caso, a ausência de apontamentos pode ser interpretada simplesmente como ausência de fiscalização. Agora, imagine outra conclusão:

RELATÓRIO 2

"Após a análise dos procedimentos previamente selecionados, das verificações realizadas e dos documentos examinados, não foram identificadas irregularidades relevantes no período."

O resultado pode ser o mesmo. Mas a segunda situação demonstra que houve trabalho antes da conclusão. Essa é a diferença que a pesquisa denominou de Paradoxo do Relatório Vazio: A concisão pode representar eficiência. O silêncio, porém, pode ser interpretado como ausência de fiscalização. Portanto, o objetivo não deve ser produzir relatórios maiores. Deve ser produzir relatórios capazes de demonstrar, com objetividade, o trabalho realizado.

O que mudou em 2024?

Os documentos mais recentes da pesquisa indicam uma evolução importante na forma de avaliar o Sistema de Controle Interno.

Com a **Instrução nº 01/2024**, ganham maior importância elementos relacionados ao planejamento, à gestão de riscos e ao acompanhamento das ações corretivas.

Entre os instrumentos identificados nos documentos analisados estão: planejamento anual das auditorias; priorização das atividades com base em riscos; identificação e acompanhamento de riscos; definição de responsáveis e prazos; monitoramento das



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

medidas adotadas. No **TC-002547.989.24**, por exemplo, aparecem referências à necessidade de metas objetivas e mensuráveis para o acompanhamento das providências adotadas.

Já o **TC-002301.989.24** apresentou um conjunto de medidas integradas, envolvendo plano de ação, gestão de riscos e planejamento das atividades de auditoria.

O aspecto mais relevante, entretanto, não está na adoção isolada de cada ferramenta. Está na conexão entre elas. O Controle identifica uma falha. A Administração define uma providência. É estabelecido um responsável. Há um prazo. E, posteriormente, o Controle verifica se a medida foi cumprida. É esse ciclo que transforma o relatório em algo mais do que um diagnóstico. Ele passa a demonstrar a capacidade da Administração de identificar e corrigir as próprias fragilidades.

Um ponto importante: falhas no Controle Interno derrubam as contas?

A resposta encontrada na pesquisa foi, talvez, uma das mais surpreendentes. Dos 24 documentos analisados, apenas um resultou em julgamento de irregularidade: **TC-002215.989.24.** E, naquele caso, as irregularidades que conduziram ao julgamento desfavorável não decorreram da atuação do Controle Interno.

Na amostra examinada, as deficiências relacionadas ao sistema apareceram, predominantemente, como recomendações ou ressalvas, e não como fundamento autônomo para a rejeição das contas.

Isso não significa, porém, que o relatório seja pouco importante. Seu impacto parece ser outro. Um Sistema de Controle Interno consistente pode demonstrar que a Administração: identificou seus próprios riscos; reconheceu suas falhas; recomendou providências; acompanhou sua implementação; e tentou corrigir problemas antes da atuação do Controle Externo. Em outras palavras, o relatório fortalece a credibilidade da gestão.

E essa credibilidade pode fazer diferença quando o Tribunal precisa avaliar se determinado problema foi ignorado pela Administração ou se, ao contrário, já havia sido identificado e estava sendo objeto de providências.

O que os 24 documentos mostram?

A análise conjunta permite identificar uma mudança clara. O TCE-SP não parece procurar um relatório produzido apenas para demonstrar que uma obrigação foi cumprida. O que os documentos analisados valorizam é a demonstração de um ciclo de controle: planejar → fiscalizar → identificar → recomendar → acompanhar → corrigir. Quando esse ciclo não aparece, o relatório pode até existir. Mas fica mais difícil demonstrar que o Sistema de Controle Interno realmente funcionou.

E é justamente aqui que está a principal diferença entre um controle meramente formal e um controle capaz de contribuir efetivamente para a gestão pública.

CONCLUSÃO

O Tribunal não procura relatórios maiores. Procura controles melhores. A pesquisa partiu de uma pergunta simples: O que o TCE-SP realmente espera do Relatório de Controle Interno?

A análise de 24 documentos produzidos entre 2014 e 2024 permite apontar uma resposta clara, ao menos dentro da amostra examinada.

O Tribunal não parece estar preocupado com a quantidade de páginas produzidas. Um relatório extenso, repleto de informações, não demonstra necessariamente que o Controle Interno funcionou. Da mesma forma, um relatório conciso não significa, por si só, que houve omissão. O que realmente importa é outra coisa: a capacidade de demonstrar que o Controle Interno atuou. Atuou antes. Acompanhou durante. Identificou riscos. Registrou problemas. Recomendou providências. E verificou o que aconteceu depois.

O principal achado

Entre todos os padrões identificados, um merece atenção especial. A ausência de planejamento prévio pode comprometer toda a demonstração da efetividade do sistema. No **TC-004834.989.24**, a inexistência de um planejamento das atividades dificultou a demonstração do caráter preventivo da atuação. Esse é o problema que a pesquisa denominou Falha-Mãe do Controle Interno.

Sem saber previamente o que pretende fiscalizar, quais áreas apresentam maior risco e quais atividades serão desenvolvidas ao longo do



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

exercício, o sistema corre o risco de atuar apenas depois que os problemas já aconteceram.

E, quando isso ocorre, uma parte importante da função do Controle Interno pode ser perdida.

A pesquisa também identificou, especialmente nos processos **TC-003031.989.24**, **TC-003021.989.24**, **TC-003032.989.24**, **TC-003028.989.24**, **TC-003036.989.24**, **TC-002022.989.24** e **TC-002025.989.24**, um conjunto recorrente de características valorizadas na avaliação dos relatórios.

Periodicidade. Detalhamento. Atuação preventiva. Avaliação da gestão. Acompanhamento das recomendações.

Esses elementos ajudam a formar aquilo que a pesquisa denominou de “Gabarito Oculto”: não uma regra formal e vinculante, mas um padrão que emerge da análise conjunta dos documentos.

O relatório é consequência do trabalho

Talvez essa seja a principal mensagem para quem atua no Controle Interno. O relatório não deve ser o centro do trabalho. Ele deve ser a consequência do trabalho realizado durante todo o exercício. Quando o Controle Interno atua continuamente, o relatório final passa a registrar uma história: o que foi planejado; o que foi fiscalizado; o que foi encontrado; o que foi recomendado; e o que foi corrigido. É essa sequência que permite demonstrar efetividade. A mudança percebida nos documentos mais recentes reforça essa conclusão.

Planejamento baseado em riscos, gestão de riscos, definição de responsáveis e prazos e acompanhamento das medidas corretivas passaram a ganhar maior importância.

O objetivo deixa de ser apenas verificar se uma irregularidade ocorreu. Passa a ser reduzir a probabilidade de que ela ocorra novamente.

O verdadeiro valor do Controle Interno

A pesquisa também revelou um resultado importante.

Na amostra examinada, as deficiências relacionadas ao Controle Interno apareceram predominantemente como objeto de recomendações e ressalvas, e não como causa autônoma para a rejeição das contas.

Mas isso não reduz sua importância. Um Controle Interno consistente produz algo extremamente valioso para a Administração: credibilidade. Ele demonstra que a própria instituição possui mecanismos para identificar suas fragilidades. Que não espera o Tribunal descobrir o problema. Que acompanha riscos. Que reconhece falhas. E que tenta corrigi-las.

No **TC-002652.989.21**, a preocupação com a perda da função preventiva do sistema aparece de forma expressiva: quando o Controle Interno deixa de atuar adequadamente, a fiscalização que deveria começar dentro da própria Administração acaba sendo deslocada para o Controle Externo.

E essa talvez seja a melhor forma de compreender o papel do sistema. O Tribunal fiscaliza. Mas o primeiro controle deve acontecer dentro da própria Administração.

Em última análise

A análise dos 24 documentos permite resumir o principal aprendizado em uma frase:

Controle Interno maduro não é aquele que explica os problemas depois que eles acontecem. É aquele que consegue demonstrar que trabalhou para evitar que eles acontecessem.

Esse parece ser o caminho apontado pelos documentos analisados. Menos preocupação com a existência formal. Menos preocupação com a quantidade de páginas. E mais atenção ao planejamento, à prevenção, às evidências e ao acompanhamento dos resultados. Porque, no final, um bom relatório não é aquele que consegue dizer tudo. É aquele que consegue demonstrar, com clareza, que o Controle Interno realmente funcionou.

BASE TÉCNICA DA MATÉRIA

A conclusão foi construída a partir da análise qualitativa de 24 documentos do TCE-SP, abrangendo os exercícios de 2014 a 2024. Os resultados representam os padrões identificados na amostra pesquisada e não possuem pretensão de representar estatisticamente toda a jurisprudência do Tribunal.



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA

Conheça o aplicativo em nosso site

O controlador pode ter outra profissão?

A análise de 26 documentos do TCE-SP revela que o maior problema pode não estar na profissão exercida fora do órgão — mas naquilo que o controlador terá de fiscalizar depois.

Um advogado pode ser Controlador Interno? Um contador pode atuar como perito? Um servidor responsável pelo Controle Interno pode prestar consultoria fora da Administração? As perguntas são recorrentes. E a resposta mais comum costuma ser simples demais. “Pode.” Ou: “Não pode.” A pesquisa realizada para esta matéria mostra que o problema é mais complexo.

A análise de 26 documentos do TCE-SP, relacionados a situações examinadas entre 2021 e 2025, não identificou uma proibição geral ao exercício de outra atividade profissional pelo responsável pelo Controle Interno.

Mas isso está longe de significar liberdade irrestrita. O ponto central encontrado nos documentos analisados é outro: o risco começa quando a atividade compromete a independência do controlador. Imagine duas situações.

Na primeira, um servidor exerce o Controle Interno e, fora do expediente, mantém uma atividade profissional completamente desvinculada da Administração.

Na segunda, o mesmo servidor participa de uma decisão, comissão ou procedimento administrativo e, posteriormente, precisa fiscalizar os atos que ajudou a praticar.

As duas situações envolvem acúmulo de atividades. Mas o risco não é o mesmo.

O verdadeiro problema pode estar dentro da própria Administração

Essa foi uma das descobertas mais importantes da pesquisa.

Nos documentos analisados, não foi identificada uma decisão que declare, de forma geral, que o Controlador Interno está proibido de exercer advocacia, consultoria ou perícia.

Por outro lado, aparecem situações muito mais concretas de incompatibilidade.

Nos **TC-003052.989.21** e **TC-002599.989.22**, por exemplo, a discussão sobre o acúmulo de funções está diretamente relacionada à independência e à segregação de funções.

A lógica é simples.

Quem participa da execução ou da decisão de determinado ato não deveria, depois, ocupar a posição de responsável por fiscalizar a regularidade daquele mesmo ato.

É a diferença entre fiscalizar um procedimento e fiscalizar a si próprio. E essa diferença muda completamente a pergunta. Talvez o gestor não deva começar perguntando: “Meu controlador pode ter outra profissão?” A pergunta mais importante é: “Essa atividade pode comprometer sua independência?”

O que a pesquisa realmente permite afirmar?

Aqui existe uma cautela importante. Dos 26 documentos analisados, nenhum trata diretamente da seguinte pergunta: “O Controlador Interno pode advogar, prestar consultoria ou atuar como perito fora do órgão?” Isso significa que seria incorreto afirmar: “O TCE-SP decidiu que o Controlador pode advogar.” A pesquisa não encontrou essa decisão. Mas os documentos permitem identificar outra coisa: os critérios que o Tribunal utiliza quando avalia situações de incompatibilidade funcional. E eles apontam repetidamente para três preocupações: independência; segregação de funções; conflito de interesses.

É justamente a partir desses critérios que será possível compreender por que algumas acumulações podem ser compatíveis e outras representam um risco evidente.

Porque, no final, o problema pode não estar na segunda profissão. Pode estar naquilo que o Controlador Interno fará — e, principalmente, no que terá de fiscalizar depois.



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

BASE DA PESQUISA

26 documentos analisados | 2021–2025 | TCE-SP

A pesquisa possui natureza documental e qualitativa. Os resultados representam padrões identificados na amostra analisada e não uma projeção estatística de toda a jurisprudência do Tribunal. Entre as referências utilizadas estão os **TC-003052.989.21** e **TC-002599.989.22**, além de outros documentos correlatos sobre independência, segregação de funções e estrutura do Controle Interno

O problema não é a profissão. É a incompatibilidade.

A introdução desta matéria mostrou uma conclusão importante: a pesquisa não encontrou, nos 26 documentos analisados, uma proibição geral ao exercício de outra profissão pelo Controlador Interno.

Mas isso não significa que qualquer atividade seja compatível. Aqui é preciso fazer uma distinção fundamental. Uma coisa é aquilo que o TCE-SP efetivamente decidiu. Outra é aquilo que pode ser inferido a partir dos critérios utilizados pelo Tribunal. E essa diferença é especialmente importante neste tema. Nenhum dos 26 documentos analisados trata diretamente da seguinte pergunta: “O Controlador Interno pode exercer advocacia, consultoria ou perícia fora do órgão?” Portanto, seria incorreto afirmar que o TCE-SP decidiu, de forma expressa, que essas atividades são permitidas. Mas os documentos permitem identificar algo talvez mais útil: as situações que podem comprometer o exercício do Controle Interno. Nos **TC-003052.989.21** e **TC-002599.989.22**, por exemplo, a preocupação está relacionada à independência e à segregação de funções. A pergunta que emerge desses documentos é simples: O controlador poderá ter de fiscalizar algo em que ele próprio atuou? Se a resposta for positiva, o risco deixa de estar na existência de uma segunda profissão. Passa a existir uma possível incompatibilidade funcional.

Quando o controlador fiscaliza a si próprio

Este é o cenário mais claramente identificado na jurisprudência analisada.

O responsável pelo Controle Interno não deve participar da execução, da decisão ou da

FIGURA 1

O Teste da Independência

Três perguntas para avaliar se a atividade paralela do controlador pode gerar risco.

O teste não é uma regra do TCE-SP. É uma ferramenta prática, construída a partir dos padrões identificados nos documentos analisados.

1 EXISTE CONFLITO DE INTERESSES?

A atividade paralela envolve interesses que podem ser afetados pela atuação do próprio controlador?

Exemplos:
- Representar empresas com contratos no município.
- Prestar consultoria para fornecedores.
- Atuar em causas relacionadas a atos que poderão ser fiscalizados.

2 EXISTE QUEBRA DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES?

O controlador participou da execução, da decisão ou da condução de um ato que posteriormente terá de fiscalizar?

Exemplos:
- Integrar comissão de licitação.
- Participar de sindicância ou PAD.
- Atuar em processos de compras, contratos ou inventário.
- Elaborar atos que depois serão objeto de controle.

3 A ATIVIDADE PREJUDICA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO?

A atividade paralela compromete concretamente a disponibilidade, a independência ou a qualidade da fiscalização?

Exemplos:
- Conflito de horários.
- Dedicação excessiva à atividade privada.
- Influência indevida sobre decisões.
- Dificuldade para manter a autonomia necessária ao controle.

QUANTO MAIS RESPOSTAS POSITIVAS, MAIOR O RISCO DE INCOMPATIBILIDADE.

A análise deve considerar sempre a situação concreta e os documentos que serão fiscalizados.



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

condução de determinado ato e, posteriormente, ocupar a posição de responsável por fiscalizar sua regularidade.

A lógica é simples: EXECUTA → PARTICIPA → FISCALIZA Quando todas essas etapas recaem sobre a mesma pessoa, a independência do Controle fica comprometida. No **TC-002599.989.22**, aparecem como especialmente sensíveis situações envolvendo participação em comissões de licitação, sindicância, processo administrativo disciplinar e inventário. O problema não está necessariamente na existência dessas comissões.

Está na posição ocupada pelo controlador.

Quem participou da prática do ato não deveria, depois, ser colocado na posição de avaliar a regularidade do próprio trabalho.

É o exemplo clássico de quebra da segregação de funções.

E, entre todos os critérios identificados na pesquisa, este é provavelmente o que possui apoio mais direto nos documentos analisados.

E a atividade exercida fora do órgão?

É aqui que a análise exige mais cuidado. Imagine um advogado que exerce o Controle Interno e, paralelamente, mantém atividade profissional privada. A pergunta não deveria ser apenas: “Ele pode advogar?” É preciso perguntar: Para quem ele advoga? Sobre qual assunto? Existe alguma relação entre seu cliente e aquilo que ele fiscaliza?

Se o advogado representa uma empresa que possui contratos com o próprio ente, a situação é completamente diferente daquela em que atua em uma área sem qualquer conexão com a Administração que fiscaliza.

A mesma lógica vale para a consultoria.

Prestar consultoria para uma empresa sem relação com os contratos, fornecedores ou agentes públicos submetidos à fiscalização pode representar uma situação muito diferente da prestação de serviços a alguém diretamente interessado em atos que poderão ser examinados pelo próprio Controlador.

FIGURA 2





ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

A profissão é a mesma. O risco, não. Por isso, a pesquisa sugere que o primeiro filtro não seja o nome da atividade profissional. O primeiro filtro deve ser: Existe conflito de interesses?

O cliente também importa

Essa conclusão é especialmente relevante porque impede respostas genéricas. Não basta dizer: “O controlador é advogado, portanto não pode advogar.” Mas também não é possível afirmar: “O controlador pode exercer qualquer atividade privada.” As duas respostas vão além do que os documentos analisados permitem concluir. O que realmente importa é a relação entre: a atividade exercida; os interesses envolvidos; e o objeto submetido à fiscalização. Um profissional pode exercer uma atividade aparentemente compatível em determinado contexto e enfrentar uma situação de risco em outro. Imagine três situações.

SITUAÇÃO 1

Um controlador exerce atividade profissional sem qualquer relação com a Administração em que trabalha.

SITUAÇÃO 2

O mesmo profissional passa a prestar serviços para uma empresa que possui contratos com o ente.

SITUAÇÃO 3

Além de prestar serviços, precisa analisar ou fiscalizar atos relacionados a essa empresa. A profissão continua sendo a mesma. Mas a situação funcional mudou completamente. É por isso que o conflito não está necessariamente na profissão. Pode estar na relação concreta entre os interesses privados e a fiscalização pública.

E quando o controlador atua como perito?

A perícia apresenta uma questão adicional.

Além da análise de independência e conflito de interesses, é necessário verificar se o profissional possui a habilitação exigida para a atividade específica.

O **TC-006175.989.21** aparece na pesquisa como uma referência correlata sobre a necessidade de observar requisitos profissionais próprios de determinada atividade.

Mas é importante não extrapolar o alcance desse processo. Ele não trata diretamente do exercício de perícia por Controlador Interno. Portanto, não permite concluir que o TCE-SP tenha decidido, expressamente, se o controlador pode ou não exercer essa atividade. A conclusão possível é mais limitada. Mesmo que o profissional possua habilitação para atuar como perito, ainda será necessário analisar se a atividade: cria conflito de interesses; compromete sua independência; ou estabelece conexão com aquilo que ele fiscaliza. Em outras palavras: A habilitação profissional não resolve, sozinha, a questão funcional.

A segunda profissão não é o único risco

Talvez o resultado mais surpreendente da pesquisa seja justamente este. O risco mais claro identificado nos documentos analisados não está, necessariamente, em uma atividade exercida fora da Administração. Ele pode estar dentro dela. Um Controlador Interno pode não exercer nenhuma outra profissão e, ainda assim, enfrentar um problema de incompatibilidade. Basta que acumule funções que comprometam sua independência. É por isso que os **TC-003052.989.21** e **TC-002599.989.22** são particularmente importantes para a pesquisa.

Eles ajudam a demonstrar que o problema pode surgir quando o controlador é inserido na própria estrutura administrativa de forma incompatível com sua função fiscalizatória.

Participar de atos. Tomar decisões. Integrar procedimentos. E depois fiscalizá-los. Esse é um risco muito mais concreto do que simplesmente perguntar se o servidor possui outra profissão.

O Teste da Incompatibilidade Tripla

A partir dos critérios identificados nos 26 documentos, a pesquisa propõe uma ferramenta prática. Importante: o Teste da Incompatibilidade Tripla não é uma regra criada pelo TCE-SP. Trata-se de uma ferramenta analítica construída a partir dos padrões identificados nos documentos examinados. A ideia é substituir uma pergunta genérica por três perguntas mais objetivas.

1. Existe conflito de interesses?

A atividade faz com que o controlador passe a defender interesses, prestar serviços ou obter benefícios relacionados a pessoas, empresas, contratos ou matérias submetidas à sua



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

fiscalização?

2. Existe quebra da segregação de funções?

O controlador participou da execução, da decisão ou da condução de um ato que posteriormente terá de fiscalizar?

3. A atividade prejudica concretamente o desempenho do Controle Interno?

A atividade paralela compromete a disponibilidade necessária ou interfere na qualidade da fiscalização? As respostas não possuem necessariamente o mesmo peso. A pesquisa indica que a quebra da segregação de funções representa o sinal mais claro identificado na jurisprudência analisada. O conflito de interesses exige análise concreta. Já a simples existência de outra profissão, isoladamente, não aparece na amostra como causa automática de irregularidade.

O que os 26 documentos permitem concluir?

A resposta não é uma autorização. Também não é uma proibição. A pesquisa não permite afirmar: "O TCE-SP decidiu que o Controlador Interno pode advogar." Mas também não permite afirmar: "O TCE-SP proíbe qualquer atividade profissional externa." O que os documentos mostram é outra lógica. A análise deve sair da pergunta: "Qual é a segunda profissão?" E passar para: "Essa atividade compromete a independência necessária ao Controle Interno?" Essa mudança de perspectiva é o principal achado do desenvolvimento. Porque, no final, não é apenas o que o controlador faz. É para quem faz, sobre o que atua e o que terá de fiscalizar depois.

CONCLUSÃO

A pergunta certa não é "pode ou não pode?" A pesquisa começou com uma dúvida aparentemente simples: O Controlador Interno pode exercer outra profissão? Depois da análise de 26 documentos do TCE-SP, a conclusão é que essa pergunta, isoladamente, talvez seja ampla demais. Os documentos analisados não revelam uma proibição geral ao exercício de outra atividade profissional pelo responsável pelo Controle Interno. Mas também não autorizam concluir que qualquer atividade seja automaticamente compatível. A resposta depende da situação concreta. E, principalmente, de uma pergunta maior: A atividade compromete a independência necessária ao exercício do Controle Interno?

O maior risco pode estar onde menos se espera

A pesquisa identificou um resultado importante. O risco mais claramente demonstrado nos documentos analisados não está, necessariamente, em uma segunda profissão exercida fora da Administração. Ele pode estar dentro da própria estrutura administrativa.

Nos **TC-003052.989.21** e **TC-002599.989.22**, a discussão sobre independência e segregação de funções ajuda a demonstrar um problema objetivo: quem participa da execução ou da decisão de um ato não deveria, posteriormente, fiscalizar a regularidade do próprio ato.

É nesse momento que o Controle Interno perde uma de suas características mais importantes. A independência. Não importa, nesse caso, se o servidor é advogado, contador, engenheiro ou exerce qualquer outra profissão. O problema pode surgir simplesmente porque ele acumulou funções incompatíveis. Participou. Decidiu. Executou. E, depois, precisou fiscalizar.

A profissão, sozinha, não responde à pergunta

Um advogado pode exercer uma atividade profissional em determinada situação sem que isso, por si só, tenha relação com sua função de controlador.

Mas a análise muda completamente se sua atividade privada estiver relacionada a pessoas, empresas, contratos ou interesses submetidos à fiscalização.

O mesmo vale para qualquer outra profissão. Por isso, a conclusão da pesquisa não pode ser resumida em uma lista de profissões permitidas ou proibidas. O que importa é a relação concreta entre: a atividade exercida; os interesses envolvidos; e o objeto que poderá ser fiscalizado. Essa é uma mudança importante de perspectiva. Em vez de perguntar: "O controlador pode exercer esta profissão?" Talvez seja mais útil perguntar: "Essa atividade pode colocá-lo em uma posição incompatível com a fiscalização que ele precisa exercer?"



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

O Teste da Incompatibilidade Tripla

A partir dos padrões identificados nos documentos analisados, esta pesquisa propõe uma ferramenta simples para orientar essa reflexão.

Importante: o teste não é uma regra criada pelo TCE-SP. Trata-se de uma síntese analítica elaborada a partir dos critérios identificados na documentação examinada.

Antes de avaliar uma atividade paralela ou o acúmulo de funções, três perguntas podem ser feitas:

1. Existe conflito de interesses?

A atividade privada envolve interesses que podem ser afetados pela atuação do próprio controlador?

2. Existe quebra da segregação de funções?

O controlador participou de um ato que posteriormente terá de fiscalizar?

3. A atividade compromete o exercício da função?

A acumulação prejudica concretamente a independência, a disponibilidade ou a qualidade da fiscalização? Se a resposta for positiva, a situação merece atenção. Especialmente quando o controlador passa a ocupar, ao mesmo tempo, os dois lados do processo: quem faz e quem fiscaliza.

O que a pesquisa permite — e não permite — afirmar

Aqui é necessário preservar uma distinção importante.

A análise dos 26 documentos não permite afirmar que o TCE-SP decidiu expressamente que o Controlador Interno pode exercer advocacia, consultoria ou perícia.

Essa resposta direta não foi localizada na amostra pesquisada. Mas os documentos permitem identificar critérios relevantes para avaliar situações concretas. Entre eles, destacam-se: independência, segregação de funções e prevenção de conflitos de interesses. Esses critérios aparecem como referências mais seguras do que uma resposta genérica baseada apenas no nome da profissão.

O **TC-006175.989.21**, por exemplo, foi utilizado na pesquisa como referência correlata quanto à necessidade de observância dos requisitos próprios de determinadas atividades profissionais. Ele não trata, porém, diretamente da possibilidade de o Controlador Interno atuar como perito.

Essa distinção é importante. Conhecer os limites da pesquisa também faz parte de uma boa análise técnica.

O verdadeiro teste é a independência

Ao final, a principal conclusão desta pesquisa pode ser resumida em uma ideia. O exercício de outra profissão não deve ser analisado apenas pelo nome da atividade. É preciso observar a situação concreta. Para quem o controlador trabalha? Quais interesses estão envolvidos? Sobre quais assuntos ele atua? E, principalmente, o que ele terá de fiscalizar?

Se a atividade não interfere nesses elementos, a simples existência de uma segunda profissão não aparece, na amostra examinada, como um problema automático.

Mas, quando a atividade cria conflito de interesses ou coloca o controlador na posição de fiscalizar aquilo que ele próprio ajudou a produzir, o cenário muda.

E talvez essa seja a principal lição extraída dos documentos analisados:

A independência do Controle Interno não depende apenas de onde o controlador trabalha. Depende também da distância que ele consegue manter em relação àquilo que precisa fiscalizar.

No fim, a pergunta não é apenas: “O controlador pode ter outra profissão?” A pergunta mais importante é: “Ele continuará sendo independente para exercer o controle?”

BASE TÉCNICA DA MATÉRIA

A matéria foi construída a partir da análise documental e qualitativa de 26 documentos do TCE-SP, relacionados ao período de 2021 a 2025. Entre os processos utilizados como referências estão os **TC-003052.989.21**, **TC-002599.989.22** e **TC-006175.989.21.**

Os resultados representam os padrões identificados na amostra pesquisada e não constituem orientação geral ou decisão expressa do TCE-SP sobre o exercício de atividades profissionais específicas pelo Controlador Interno.



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

UM CONTROLADOR PARA PREFEITURA E CÂMARA?

A análise de 24 documentos do TCE-SP mostra que a resposta pode ser “sim”. Mas existe uma diferença importante entre compartilhar uma estrutura de controle e simplesmente “emprestar” um servidor.

Em municípios pequenos, a dificuldade é conhecida. Há poucos servidores. Poucos profissionais especializados. E recursos limitados para criar estruturas administrativas separadas. Surge então uma solução aparentemente simples: um único controlador interno para atender a Prefeitura e a Câmara. Mas essa solução é permitida?

A resposta encontrada na análise de 24 documentos do TCE-SP, produzidos entre 2020 e 2024, é mais interessante do que um simples “sim” ou “não”.

Um mesmo controlador pode atuar nos dois Poderes. Mas isso não significa que basta escolher um servidor e atribuir a ele as duas funções. O ponto central identificado na pesquisa está em outro lugar: O Tribunal não analisa apenas quem ocupa a função. Analisa como o Sistema de Controle Interno foi estruturado.

Dois modelos que parecem iguais — mas não são

À primeira vista, as duas situações podem parecer idênticas. Em ambas, existe apenas um profissional exercendo atividades de Controle Interno. Mas, juridicamente, há uma diferença importante.

Na primeira situação, o Município possui uma estrutura única de Controle Interno, criada por lei, com atribuições definidas para atender a organização administrativa como um todo.

Na segunda, um servidor vinculado a determinado órgão passa a exercer, informalmente ou por simples designação, atividades de controle em outro órgão.

É aqui que aparece um dos principais riscos identificados na pesquisa. A segunda situação pode ser chamada, para fins desta análise, de “controle interno emprestado”. E ela não deve ser confundida com uma estrutura unificada.

O que o TCE-SP realmente observa?

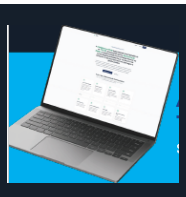
A análise dos documentos mostra que o foco não está apenas na quantidade de controladores. Nos processos examinados, aparecem preocupações recorrentes: existência de base legal; independência funcional; segregação de funções; qualificação da estrutura; capacidade real de fiscalização; preservação da autonomia entre os Poderes. O **TC-002599.989.22**, por exemplo, reforça a importância da existência do Sistema de Controle Interno mesmo em estruturas compartilhadas.

Já o **TC-002720.989.23** destaca aspectos relacionados à organização, à base normativa e à capacidade efetiva da estrutura para exercer suas funções.

Esses processos ajudam a demonstrar uma diferença fundamental: Compartilhar uma estrutura não significa abandonar a estrutura. O fato de existir apenas um controlador não elimina a necessidade de: planejamento; definição clara de atribuições; independência; e condições efetivas para fiscalizar.

O pequeno porte resolve o problema?

Não. Mas pode influenciar a forma como o Tribunal reage ao problema. A pesquisa identificou situações em que o TCE-SP reconheceu as dificuldades estruturais enfrentadas por Municípios menores. Nos **TC-004652.989.23** e **TC-006870.989.20**, por exemplo, o contexto e as limitações administrativas foram considerados na avaliação das providências necessárias. Isso não significa, entretanto, que as exigências jurídicas desapareçam. O pequeno porte pode justificar uma solução organizacional mais enxuta. Não justifica a inexistência de uma estrutura. Em outras palavras: Poucos recursos podem explicar a escolha de uma estrutura compartilhada. Não



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

dispensam a necessidade de estruturá-la corretamente.

O erro mais comum

Talvez o principal erro seja acreditar que basta encontrar a pessoa certa. Um servidor efetivo. Um profissional qualificado. Alguém com experiência. Tudo isso é importante. Mas não substitui a necessidade de organizar juridicamente o Sistema de Controle Interno. A pesquisa identificou justamente esse padrão: a pessoa pode estar correta, mas a estrutura pode estar errada. E, para o TCE-SP, uma coisa não substitui a outra.

BASE DA PESQUISA

24 documentos do TCE-SP analisados | 2020–2024

Principais referências: **TC-002599.989.22**, **TC-002720.989.23**, **TC-004652.989.23** e **TC-006870.989.20**, além de outros acórdãos, pareceres e decisões relacionados à estrutura e ao funcionamento do Sistema de Controle Interno.

A pesquisa possui natureza exploratória e qualitativa, sem pretensão de representar estatisticamente toda a jurisprudência do Tribunal.

O ponto decisivo é a estrutura

A análise dos 24 documentos revela que o TCE-SP faz uma distinção importante.

Uma coisa é ter uma estrutura única de Controle Interno. Outra é simplesmente deslocar um servidor de um órgão para outro.

No primeiro caso, existe um sistema regularmente organizado. No segundo, pode existir apenas uma solução improvisada. Essa diferença ajuda a explicar por que situações aparentemente semelhantes podem receber avaliações diferentes.

Quando uma estrutura compartilhada pode funcionar

Nos documentos analisados, a possibilidade de uma estrutura única aparece associada a um requisito central: a organização deve estar prevista em lei.

FIGURA 1

Estrutura unificada ou "controle emprestado"?

Duas situações que parecem semelhantes, mas têm avaliações diferentes no TCE-SP.

O que define a regularidade não é apenas a existência de um único controlador, mas como o Sistema de Controle Interno foi estruturado.



Mesma pessoa, resultados diferentes.

A regularidade depende da estrutura, da base legal e das condições para atuação independente.

Fonte: análise de 24 documentos do TCE-SP (2020–2024).



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

O **TC-002902.989.21** registra a possibilidade de uma estrutura comum de Controle Interno atender aos diferentes órgãos do ente, desde que regularmente instituída.

No mesmo sentido, o **TC-004620.989.24** reforça a possibilidade de uma única estrutura administrativa atender os Poderes e órgãos integrantes do ente federativo.

O ponto principal, portanto, não é simplesmente existir um único controlador.

É saber de onde vem sua atribuição.

Uma estrutura criada por lei possui: atribuições definidas; posição institucional; regras de funcionamento; e maior clareza sobre a responsabilidade do controlador. Por isso, um único profissional não significa, necessariamente, um único órgão "emprestando" seu servidor ao outro. A solução admitida é mais sofisticada do que isso.

O risco do "controle interno emprestado"

A pesquisa utilizou essa expressão para identificar uma situação específica: quando um servidor vinculado a um órgão passa a exercer o Controle Interno em outro, sem que exista uma estrutura institucional criada para essa finalidade.

O **TC-005265.989.23** aparece como um dos exemplos mais importantes da pesquisa.

No processo, a situação envolvendo responsável pelo Controle Interno pertencente a quadro diverso foi considerada irregular, especialmente em razão dos problemas relacionados à independência funcional e à estrutura de provimento.

A lição é direta: Compartilhar o Controle Interno não é o mesmo que simplesmente compartilhar um servidor. Essa diferença pode parecer apenas formal. Mas, para a fiscalização, ela pode ser decisiva.

O binômio identificado na pesquisa

Quando os processos são analisados em conjunto, dois requisitos aparecem com especial relevância: LEGALIDADE DA ESTRUTURA + INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL Primeiro, é necessário que o Sistema esteja regularmente instituído. Depois, é preciso verificar se o controlador possui condições reais para exercer suas atribuições.

FIGURA 2

O teste da estrutura compartilhada

Quatro perguntas para avaliar se a atuação de um único controlador interno é compatível com o entendimento do TCE-SP.

A resposta positiva para todas as perguntas indica uma estrutura com menor risco de questionamento.

1 EXISTE LEI FORMAL?

O Sistema de Controle Interno está previsto em lei, com atribuições definidas para atender a Prefeitura e a Câmara?

Sem base legal, há maior risco de irregularidade.

2 AS ATRIBUIÇÕES ESTÃO DEFINIDAS?

A estrutura possui competências, procedimentos e responsabilidades claramente estabelecidos para os dois Poderes?

A falta de definição pode caracterizar uma solução improvisada.

3 HÁ INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL?

O controlador possui condições reais para exercer suas funções sem participar da execução dos atos que terá de fiscalizar?

A independência é essencial para a credibilidade do controle.

4 A ESTRUTURA FUNCIONA NA PRÁTICA?

O Sistema produz relatórios, aponta falhas, recomenda providências e atua de forma efetiva nos dois Poderes?

Uma estrutura apenas no papel também pode ser questionada.

SE A RESPOSTA FOR SIM PARA TODAS AS PERGUNTAS
A estrutura tende a ser compatível com o entendimento do TCE-SP.

SE A RESPOSTA FOR NÃO EM ALGUM PONTO
O risco de questionamento pelo TCE-SP aumenta.

Base: análise de 24 documentos do TCE-SP (2020–2024).
A avaliação deve considerar sempre a situação concreta e a legislação local.



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

O **TC-002720.989.23**, analisado na pesquisa, reforça justamente a importância da base normativa, da qualificação da estrutura e da capacidade efetiva de fiscalização.

Isso significa que não basta criar uma estrutura no papel. Ela precisa funcionar. O controlador deve ter condições de: realizar verificações; registrar suas conclusões; apontar falhas; recomendar providências; e atuar sem fiscalizar os próprios atos.

Município pequeno tem regras diferentes?

Não exatamente. A pesquisa identificou que o TCE-SP considera as dificuldades estruturais dos entes de menor porte. Nos **TC-004652.989.23** e **TC-006870.989.20**, por exemplo, o contexto administrativo foi considerado na avaliação das medidas adotadas. Mas existe uma diferença importante. O pequeno porte pode influenciar a forma de correção do problema. Não elimina os requisitos jurídicos da estrutura. Assim, dificuldades para contratar servidores ou manter estruturas separadas podem justificar soluções mais enxutas. Não dispensam, entretanto: a existência do Sistema de Controle Interno; a base legal; a independência funcional; e a segregação de funções. Em resumo: A falta de recursos pode explicar uma estrutura compartilhada. Não justifica uma estrutura improvisada.

O perigo da aprovação das contas

Outro ponto merece atenção.

A pesquisa identificou processos em que a decisão final favorável coexistia com recomendações ou determinações para aperfeiçoar o Sistema de Controle Interno.

Entre os exemplos analisados estão os **TC-006870.989.20** e **TC-003950.989.22.**

Isso significa que uma conclusão favorável sobre as contas do exercício não deve ser interpretada como uma certificação automática de que toda a estrutura administrativa está regular.

Uma falha pode ser tratada, inicialmente, mediante recomendação. Mas isso não significa que ela possa permanecer sem correção. Esse talvez seja o maior risco para o gestor: confundir aprovação das contas com aprovação da estrutura. A decisão precisa ser lida por inteiro.

Porque, muitas vezes, o ponto mais importante para o próximo exercício está justamente em uma recomendação que não alterou o resultado daquele julgamento.

Em poucas palavras

A pesquisa permite resumir a questão em uma ideia: O TCE-SP não parece perguntar apenas se existe um único controlador. A pergunta mais importante é: Como o Sistema de Controle Interno foi estruturado?

Se existe uma estrutura legalmente instituída, com atribuições claras e condições para atuação independente, o compartilhamento pode ser uma solução possível.

Mas, se existe apenas o deslocamento informal de um servidor entre os dois Poderes, o risco aumenta. A diferença pode estar justamente onde muitos gestores não procuram: não na pessoa escolhida, mas na estrutura criada para que ela possa exercer o Controle Interno.

A conclusão da matéria vai mostrar por que essa diferença é mais importante do que a pergunta que deu origem à pesquisa.

CONCLUSÃO

Um controlador pode atender os dois Poderes. Mas não de qualquer forma. A pergunta que deu origem à pesquisa parece simples: Um mesmo Controlador Interno pode atuar na Prefeitura e na Câmara?

A análise dos 24 documentos do TCE-SP mostra que a resposta não depende apenas da quantidade de pessoas responsáveis pelo Controle Interno.

O ponto central está na forma como o sistema foi organizado. A existência de um único controlador não é, por si só, o problema. Uma estrutura compartilhada pode ser uma alternativa para entes com limitações de pessoal e recursos.

Mas existe uma diferença fundamental entre compartilhar uma estrutura de Controle Interno e simplesmente atribuir a um servidor de um órgão a responsabilidade de controlar outro.

Essa distinção aparece como o principal achado da pesquisa.

A pessoa certa não resolve uma estrutura errada

É comum que a discussão comece pela escolha do profissional. O servidor é efetivo? É qualificado? Possui experiência? Essas perguntas são importantes. Mas não são suficientes. A análise dos documentos indica que o Tribunal também observa como a função foi estruturada.



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

Nos **TC-002902.989.21** e **TC-004620.989.24**, aparecem referências relevantes à possibilidade de organização de uma estrutura comum de Controle Interno.
Já o **TC-005265.989.23** demonstra os riscos de situações em que a atuação do responsável pelo controle ocorre sem uma estrutura capaz de preservar adequadamente a independência funcional.
A principal lição é simples: Não basta escolher um bom controlador. É preciso criar as condições para que ele possa exercer o controle.

Dois requisitos parecem indispensáveis

A análise dos processos permite destacar dois elementos centrais:

1. A estrutura precisa ter base legal

O Controle Interno não deve depender apenas de uma designação informal. Suas atribuições, organização e funcionamento precisam estar definidos de forma adequada.

2. O controlador precisa ter independência

Não basta existir uma estrutura formal. É necessário que o responsável possa exercer suas funções sem participar daquilo que posteriormente terá de fiscalizar. É a combinação desses dois fatores que a pesquisa identificou como essencial: ESTRUTURA REGULAR + INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL Sem estrutura, o sistema pode se tornar improvisado. Sem independência, pode perder sua capacidade de fiscalização.

O pequeno porte explica, mas não dispensa

Os **TC-004652.989.23** e **TC-006870.989.20** demonstram a importância de considerar o contexto e as dificuldades estruturais enfrentadas por entes de menor porte.
Mas essa realidade não elimina a necessidade de organização. A falta de servidores pode justificar uma estrutura mais enxuta. Pode justificar soluções compartilhadas. Pode exigir criatividade administrativa. Mas não transforma uma solução improvisada em uma estrutura regular. Essa talvez seja a mensagem mais útil para pequenos Municípios: É possível simplificar a estrutura. Não é possível dispensar o controle.

A aprovação das contas não encerra a discussão

Outro cuidado importante surgiu durante a análise. Uma decisão favorável sobre as contas não significa, necessariamente, que todos os aspectos da estrutura administrativa foram considerados adequados.
Nos **TC-006870.989.20** e **TC-003950.989.22**, por exemplo, a pesquisa identificou situações em que recomendações relacionadas ao aperfeiçoamento do Controle Interno coexistiam com decisões favoráveis.
Por isso, gestores e controladores devem olhar além do resultado final. Uma recomendação pode não alterar o julgamento das contas naquele exercício. Mas pode indicar exatamente o que precisa ser corrigido antes da próxima fiscalização.

A pergunta certa é outra

Ao final da pesquisa, talvez seja necessário reformular a pergunta inicial. Em vez de perguntar apenas: “Um controlador pode atender a Prefeitura e a Câmara?” A pergunta mais útil parece ser: “Existe uma estrutura legal e independente para que ele possa fazer isso?” Se a resposta for positiva, uma estrutura compartilhada pode ser uma solução possível.
Se não houver base legal, atribuições claras e condições de independência, o risco aumenta — independentemente da qualificação do profissional escolhido.
No fim, a pesquisa aponta para uma conclusão simples: O problema não é quantos controladores existem. O problema é se a estrutura permite que o controle realmente funcione.

BASE TÉCNICA DA MATÉRIA

A matéria foi construída a partir da análise documental e qualitativa de 24 documentos do TCE-SP, relacionados ao período de 2020 a 2024.
Entre os principais processos examinados estão os **TC-002902.989.21**, **TC-004620.989.24**, **TC-005265.989.23**, **TC-004652.989.23**, **TC-006870.989.20** e **TC-003950.989.22.**
Os resultados representam os padrões identificados na amostra pesquisada e não constituem orientação geral ou manifestação formal do TCE-SP para todas as situações envolvendo estruturas compartilhadas de Controle Interno.


ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

Antes do COSO, construa a fundação

A análise de 27 documentos do TCE-SP revela um paradoxo: enquanto a gestão pública discute modelos avançados de riscos, muitos sistemas ainda falham em questões básicas.

COSO. COSO-ERM. Gestão de riscos. Plano Anual de Auditoria. Para quem trabalha com Controle Interno, esses conceitos aparecem cada vez mais nas discussões sobre modernização da Administração Pública. Mas a pesquisa realizada para esta matéria encontrou um dado curioso. Nos 27 documentos do TCE-SP analisados, o COSO-ERM apareceu expressamente apenas uma vez. E mesmo assim, no **TC-002301.989.24**, como uma iniciativa ainda em processo de implementação. O dado chama atenção.

Se o COSO é um dos principais referenciais internacionais para estruturar sistemas de controle, por que ele aparece tão pouco nos documentos analisados?

A resposta encontrada pela pesquisa é simples: Em muitos casos, o problema ainda está antes do COSO. Antes de discutir modelos avançados de gestão de riscos, os julgados analisados continuam apontando dificuldades mais elementares. Quem controla possui independência? Existe segregação de funções? O controlador fiscaliza atos dos quais participou? A estrutura permite uma fiscalização efetiva? Essas perguntas parecem menos sofisticadas. Mas são justamente elas que aparecem com maior frequência na base analisada.

O erro de começar pelo telhado

Imagine uma casa. Antes de pensar no telhado, é preciso verificar se existe uma fundação capaz de sustentá-la. A mesma lógica pode ser aplicada ao Controle Interno.

Não adianta discutir metodologias sofisticadas de gestão de riscos se o próprio sistema apresenta problemas básicos de estrutura e independência.

A pesquisa denominou essa situação de:

Falha de Fundação

Trata-se de uma expressão editorial criada para resumir um padrão identificado nos documentos analisados. O problema não está na ausência de uma ferramenta específica. Está na ausência dos elementos básicos que permitem que qualquer ferramenta funcione. Entre eles: independência; segregação de funções; estrutura organizacional; e capacidade efetiva de fiscalização.

Nos processos **TC-002219.989.23**, **TC-002191.989.23** e **TC-002697.989.23**, por exemplo, aparecem situações relacionadas à concentração de funções e à necessidade de preservar a independência da atividade de controle.

A lógica é direta: Quem executa não deve ser responsável por fiscalizar a própria execução. Sem essa separação, o problema não será resolvido simplesmente com a adoção de um novo modelo ou metodologia. Mensagem de destaque: Não adianta investir no telhado da gestão de riscos quando a fundação do Controle Interno ainda apresenta falhas.

O COSO não é o problema

Isso não significa que o COSO seja pouco importante. Pelo contrário.

O modelo organiza o Controle Interno em componentes como Ambiente de Controle, Avaliação de Riscos, Atividades de Controle, Informação e Comunicação e Monitoramento.

O COSO-ERM amplia essa lógica para a gestão integrada de riscos. O problema é outro. Nenhum modelo sofisticado substitui uma estrutura básica que não funciona. E essa parece ser a principal distância entre a teoria e a realidade identificada nos documentos analisados.

Enquanto o debate técnico avança para gestão integrada de riscos, parte dos apontamentos do Tribunal ainda está concentrada em uma questão muito mais simples:

O Controle Interno consegue, de fato, controlar?



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA

Conheça o aplicativo em nosso site

BASE DA PESQUISA

27 documentos analisados | 2021–2024 | TCE-SP
Entre os processos utilizados na pesquisa estão os **TC-002301.989.24**, **TC-002219.989.23**, **TC-002191.989.23** e **TC-002697.989.23.**
A pesquisa possui natureza documental e qualitativa. Os resultados representam os padrões identificados na base analisada, sem pretensão de representar estatisticamente toda a jurisprudência do Tribunal.

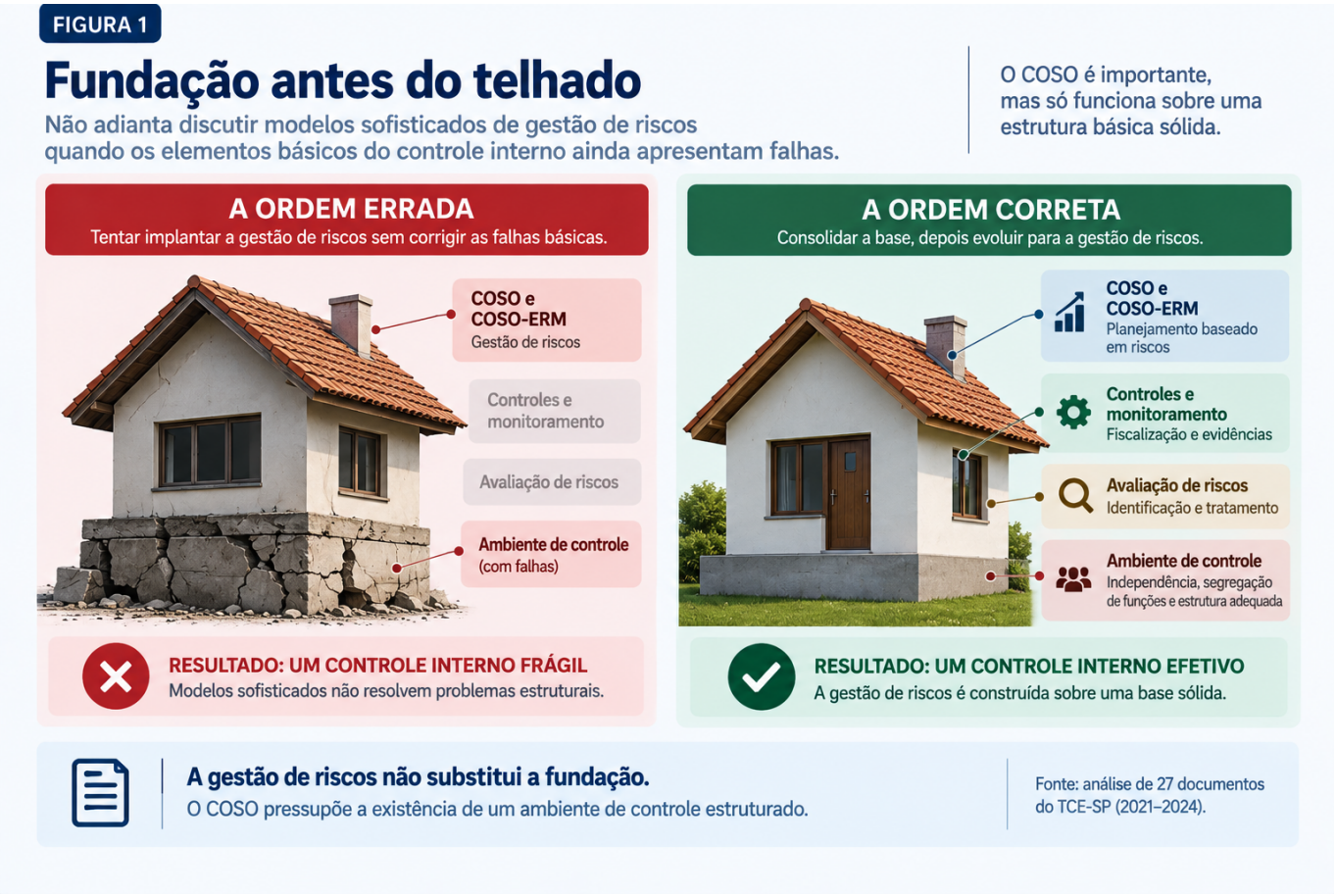
Onde o controle realmente começa a falhar

A pesquisa revela um contraste importante.
Enquanto o debate técnico avança para gestão integrada de riscos e COSO-ERM, os principais problemas identificados nos documentos analisados estão em uma etapa muito anterior.
A fundação.
Quando os achados são organizados segundo a lógica do próprio COSO, os problemas se concentram justamente no Ambiente de Controle: independência, estrutura organizacional, segregação de funções e condições adequadas para o exercício da fiscalização.
Em outras palavras:
Antes de perguntar se a organização possui um modelo avançado de gestão de riscos, talvez seja necessário perguntar se o controlador consegue fiscalizar com independência.

Quem controla não pode controlar a si próprio

Entre os padrões identificados, um aparece com especial relevância: a falta de segregação de funções.
Nos **TC-002219.989.23**, **TC-002191.989.23** e **TC-002697.989.23**, a pesquisa identificou situações em que funções incompatíveis permaneciam concentradas nas mesmas unidades ou agentes públicos.
A lógica é simples. Quem executa não deve fiscalizar a própria execução.
O problema surge, por exemplo, quando o responsável pelo Controle Interno também participa de atividades administrativas que posteriormente deverá examinar.
Contabilidade. Recursos humanos. Patrimônio. Execução administrativa. O acúmulo pode colocar

FIGURA 1





ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

o controlador em uma posição difícil: revisar atos dos quais ele próprio participou. A consequência é uma redução da independência necessária à fiscalização.

É justamente por isso que a sofisticação do modelo, sozinha, não resolve o problema.

Um órgão pode discutir gestão de riscos e, ao mesmo tempo, manter uma estrutura em que o controlador não consegue exercer plenamente sua função.

O relatório também revela se a fundação funciona

Outro ponto importante identificado na pesquisa está nos relatórios produzidos pelo próprio Controle Interno. A existência formal da unidade não é suficiente para demonstrar efetividade.

Nos **TC-002388.989.23** e **TC-002579.989.22**, a pesquisa destaca que normas internas, designação de responsável e emissão periódica de relatórios não substituem uma atuação efetivamente crítica e fiscalizatória.

É aqui que surge outro conceito utilizado no artigo original: o Relatório-Espelho. Trata-se daquele documento que apenas reproduz informações produzidas pelos setores fiscalizados. Ele descreve. Resume. Transcreve. Mas não demonstra claramente: quais testes foram realizados; quais evidências foram obtidas; quais riscos foram identificados; e quais recomendações foram feitas. Nos **TC-002713.989.24**, **TC-002219.989.23**, **TC-004656.989.23** e **TC-004834.989.24**, esse tipo de deficiência aparece como indicador de baixa efetividade do sistema. A conclusão é importante: Um relatório não demonstra controle apenas porque existe. Ele precisa demonstrar o trabalho realizado.

E onde entra o COSO?

É justamente depois dessa fundação que o COSO ganha força. O modelo não foi criado para substituir a independência ou a segregação de funções. Ele pressupõe que exista um ambiente institucional capaz de sustentar os demais mecanismos de controle. Na base documental analisada, o COSO-ERM apareceu expressamente apenas uma vez: no **TC-002301.989.24.**

O processo registra a elaboração de um Plano de Avaliação de Riscos Operacionais fundamentado no COSO-ERM e na **Instrução nº 01/2024** do

FIGURA 2

A escada da maturidade do Controle Interno

A evolução para a gestão de riscos começa pelos elementos básicos.

O COSO não é o ponto de partida. Ele é uma etapa mais avançada, que depende de uma estrutura sólida.



MESMO OBJETIVO: UMA ADMINISTRAÇÃO MAIS ÍNTEGRA E EFICIENTE

A gestão de riscos não substitui a fundação. Ela é construída sobre ela.

Fonte: análise de 27 documentos do TCE-SP (2021–2024).



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA

Conheça o aplicativo em nosso site

TCE-SP.

Mas há um detalhe importante: a implantação aparecia como iniciativa em desenvolvimento, e não como prática institucional já consolidada. Esse dado ajuda a explicar o principal achado da pesquisa. O COSO está presente no referencial. Mas ainda aparece pouco na realidade documental examinada.

A ordem importa

A evolução desejável parece seguir uma sequência simples. Primeiro, construir uma estrutura capaz de controlar. Depois, demonstrar que ela realmente atua. E, então, avançar para modelos mais sofisticados de gestão de riscos.

O avanço de 2024

A pesquisa também identificou uma mudança relevante no referencial mais recente do TCE-SP.

A **Instrução nº 01/2024** passou a incorporar referências à gestão de riscos, ao Plano Anual de Auditoria e ao COSO e COSO-ERM como parâmetros para a avaliação dos sistemas de Controle Interno.

Isso mostra que a direção está clara. O Controle Interno precisa evoluir. Mas a própria pesquisa revela um descompasso: o referencial normativo avançou mais rapidamente do que a maturidade institucional identificada nos documentos analisados. Por isso, a discussão não deveria ser: "Devemos implantar o COSO?" A pergunta anterior talvez seja mais importante: "Nossa estrutura está preparada para utilizá-lo?"

Em poucas palavras

A análise dos 27 documentos permite identificar uma sequência prática: primeiro, independência. Depois, fiscalização efetiva. Então, gestão de riscos. Essa ordem parece simples. Mas talvez explique por que tantos sistemas continuam apresentando dificuldades mesmo quando já existem modelos sofisticados disponíveis. Porque nenhum método consegue compensar, sozinho, uma estrutura que ainda não consegue exercer suas funções básicas de controle.

CONCLUSÃO

O COSO não é o ponto de partida

A análise dos 27 documentos do TCE-SP permite chegar a uma conclusão simples. O desafio do Controle Interno não está, necessariamente, na falta de modelos sofisticados. Em muitos casos, o problema aparece antes. Na estrutura.

Antes de discutir COSO, COSO-ERM ou gestão integrada de riscos, é preciso verificar se existem as condições básicas para que o Controle Interno funcione.

O responsável possui independência? Há segregação de funções? O sistema realiza verificações efetivas? Os relatórios demonstram o trabalho realizado? Essas questões parecem básicas. Mas são justamente elas que aparecem com maior frequência nos documentos analisados.

O maior risco é pular etapas

A gestão de riscos representa um avanço importante.

O **TC-002301.989.24**, único documento da amostra em que o COSO-ERM apareceu expressamente, demonstra esse movimento de aproximação com modelos mais estruturados de avaliação de riscos.

Mas a própria pesquisa mostra que a adoção desses modelos ainda não aparece, na documentação examinada, como uma prática amplamente consolidada.

E talvez exista uma razão para isso. Não se constrói maturidade sobre uma fundação instável. Um sistema pode ter um plano sofisticado de riscos. Pode utilizar uma matriz. Pode adotar terminologias modernas. Mas, se o controlador participa da execução dos atos que depois precisa fiscalizar, existe um problema anterior ao modelo. Se os relatórios apenas reproduzem informações de outros setores, existe um problema anterior à gestão de riscos.

Se não há independência ou segregação de funções, o problema está no próprio ambiente em que o controle deveria funcionar.

A ordem faz diferença

A pesquisa permite resumir a evolução do Controle Interno em três etapas. Primeiro:

CONSTRUIR A FUNDAÇÃO

Independência.
Segregação de funções.
Estrutura adequada. Depois:



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

DEMONSTRAR EFETIVIDADE

Fiscalizar.
Realizar testes.
Produzir evidências.
Recomendar providências. E, então:

AVANÇAR PARA A MATURIDADE

Planejamento baseado em riscos.
COSO.
COSO-ERM. Essa sequência não significa que uma Administração precise esperar para começar a discutir riscos. Mas indica uma questão importante: A gestão de riscos não substitui os controles básicos. Ela depende deles.

O que mudou?

A **Instrução nº 01/2024** demonstra que o referencial esperado para o Controle Interno está evoluindo.

Gestão de riscos, planejamento das auditorias e modelos como o COSO e o COSO-ERM passaram a integrar, de forma mais clara, o ambiente de discussão sobre a avaliação dos sistemas de controle.

A direção, portanto, parece definida. O Controle Interno precisa se tornar mais preventivo. Mais planejado. E mais orientado por riscos. Mas a pesquisa também revela um alerta. O avanço normativo e conceitual não significa, automaticamente, que todos os sistemas estejam no mesmo estágio de maturidade. Entre o modelo ideal e a realidade existe um caminho. E esse caminho começa pela fundação.

A pergunta mais importante

Ao final, talvez a discussão sobre o COSO deva começar com uma pergunta diferente. Em vez de perguntar: “Como implantar o COSO?” Talvez seja necessário perguntar primeiro: “Nosso Controle Interno está preparado para utilizá-lo?”

Se não houver independência, segregação de funções e fiscalização efetiva, a adoção de um modelo sofisticado pode se transformar apenas em mais um documento.

Mais uma metodologia. Mais uma sigla. Sem que isso altere, de fato, a capacidade da Administração de identificar e prevenir problemas. Essa é a principal conclusão da pesquisa:

O COSO pode ajudar a elevar a maturidade do Controle Interno. Mas não consegue substituir aquilo que deveria existir antes dele.

No fim, o caminho parece mais simples do que parece. Primeiro, faça o Controle Interno funcionar. Depois, faça-o evoluir.

BASE TÉCNICA DA MATÉRIA

A matéria foi construída a partir da análise documental e qualitativa de 27 documentos do TCE-SP, relacionados ao período de 2021 a 2024.

Entre os principais processos examinados estão os **TC-002301.989.24**, **TC-002219.989.23**, **TC-002191.989.23**, **TC-002697.989.23**, **TC-002388.989.23**, **TC-002579.989.22**, **TC-002713.989.24**, **TC-004656.989.23** e **TC-004834.989.24.**

Os resultados representam os padrões identificados na amostra pesquisada e não constituem avaliação estatística de toda a jurisprudência do TCE-SP.



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

Todo erro pode fazer o servidor responder pessoalmente?

A análise de decisões do TCE-SP revela um padrão importante: o problema nem sempre está no erro. Pode estar naquilo que o agente faz — ou deixa de fazer — depois de descobri-lo.

Um erro em uma licitação pode fazer o servidor responder com o próprio patrimônio? Para quem trabalha com contratações públicas, essa é uma preocupação constante. A nova Lei de Licitações ampliou responsabilidades, criou novas atribuições e aumentou a complexidade dos procedimentos. O resultado é conhecido. Muitos servidores passaram a trabalhar com uma dúvida permanente: “Se eu errar, posso ser responsabilizado?”

A análise de 24 documentos do TCE-SP, produzidos entre 2022 e 2026, encontrou uma resposta mais complexa do que um simples “sim” ou “não”.

Após a eliminação de documentos repetidos, a pesquisa identificou aproximadamente oito decisões efetivamente distintas. E o principal padrão encontrado foi surpreendente: O simples erro não apareceu, por si só, como o principal fator de responsabilização. O que ganhou maior importância nos documentos analisados foi a postura adotada depois que a irregularidade surgiu. O agente corrigiu? A Administração reconheceu o problema? Foram adotadas providências? Ou a irregularidade permaneceu sem resposta?

Errar é diferente de ignorar o erro

Essa diferença aparece com especial importância na análise do **art. 9º, inciso III**, da **Lei nº 14.133/2021**. O dispositivo trata, entre outras situações, da omissão diante de um dever legal e da prática de ato em desacordo com disposição expressa. A diferença parece pequena. Mas muda completamente a análise. Imagine duas situações. Na primeira, uma irregularidade é identificada durante o procedimento. A Administração interrompe o processo, analisa o problema e adota as medidas necessárias para corrigi-lo. Na segunda, o problema é conhecido. Mas ninguém faz nada. O procedimento continua. A irregularidade permanece. O risco aumenta.

Nos **TC-000681.989.26** e **TC-000608.989.26**, a pesquisa identificou referências importantes à aplicação do **art. 9º, inciso III**, reforçando a relevância da omissão e do descumprimento de disposição legal expressa na análise da responsabilização.

ERRO IDENTIFICADO

O Tribunal também observa a capacidade de correção

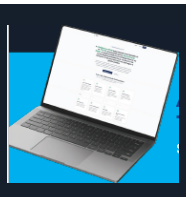
Esse talvez seja o ponto mais útil da pesquisa. A Administração Pública não é infalível. Erros acontecem.

O que diferencia uma falha corrigida de uma irregularidade que pode produzir consequências mais graves é, muitas vezes, a capacidade da própria Administração de reagir.

No **TC-008848.989.26**, a pesquisa identificou uma referência importante ao papel da Administração na revisão de seus próprios atos. A lógica está relacionada à chamada autotutela administrativa. Em termos simples: identificar, reconhecer e corrigir o próprio erro antes que ele se consolide. O artigo original chamou esse mecanismo de “Escudo da Autotutela”. A expressão não é utilizada pelo TCE-SP. É um conceito editorial criado a partir do padrão identificado na pesquisa. Mas a ideia é extremamente prática. A melhor proteção para o servidor não é acreditar que jamais cometerá um erro. É trabalhar em uma Administração capaz de: identificar falhas; corrigi-las rapidamente; registrar as providências adotadas; e evitar que o problema continue produzindo efeitos.

O maior risco pode ser a omissão

A análise da base examinada permite uma mudança importante de perspectiva. O objetivo não deve ser criar uma Administração paralisada pelo medo de errar. Isso seria praticamente impossível. O objetivo deve ser criar mecanismos para que os erros sejam percebidos e corrigidos. Porque, entre os documentos analisados, surge uma mensagem clara: Um erro pode ser corrigido. A omissão diante dele pode ser muito mais difícil de justificar. Essa diferença será o centro do desenvolvimento da matéria.



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

O erro, sozinho, não explica tudo

A primeira conclusão da pesquisa exige cautela. Não seria correto afirmar que todo erro cometido por um servidor é irrelevante. Também não seria correto concluir que basta corrigir qualquer irregularidade para eliminar automaticamente uma possível responsabilização. Cada situação depende de suas circunstâncias. Mas, nos documentos analisados, a pesquisa identificou um elemento recorrente: a reação do agente diante do problema importa. Quando uma irregularidade é descoberta, existe uma diferença importante entre duas condutas. Na primeira, o agente reconhece a falha e adota providências. Na segunda, toma conhecimento do problema e simplesmente permite que ele continue. É justamente nessa segunda situação que a omissão ganha relevância.

O problema conhecido muda de dimensão

Imagine uma irregularidade em um procedimento de contratação. Enquanto ela ainda não foi identificada, pode haver discussão sobre erro de interpretação, falha técnica ou deficiência na instrução do processo. Mas a situação muda quando o problema se torna conhecido. A partir desse momento, surge uma nova pergunta: O que foi feito depois?

Nos **TC-000681.989.26** e **TC-000608.989.26**, a pesquisa identificou referências relevantes ao **art. 9º, inciso III**, da **Lei nº 14.133/2021**, especialmente em discussões relacionadas à omissão diante de dever legal e à prática de atos em desacordo com disposição expressa.
Isso ajuda a compreender por que a simples existência de uma falha não encerra a análise. O comportamento posterior também importa.

O erro pode crescer

Uma irregularidade inicialmente limitada pode se tornar mais grave quando permanece sem resposta. É possível imaginar uma sequência: ERRO ↓ IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA ↓ OPORTUNIDADE DE CORREÇÃO ↓ OMISSÃO ↓ MANUTENÇÃO DA IRREGULARIDADE O artigo original chamou esse fenômeno de “erro em escala”. A expressão não é utilizada pelo TCE-SP. É apenas uma forma editorial de representar um padrão identificado na pesquisa. A ideia é simples: O problema inicial pode ser pequeno. Mas a decisão de não agir pode ampliar suas consequências.

FIGURA 1

O que acontece depois do erro?

A forma como a Administração reage diante de uma irregularidade pode reduzir ou aumentar o risco de responsabilização do servidor.

O problema nem sempre está no erro. Pode estar naquilo que o agente faz — ou deixa de fazer — depois de descobri-lo.





BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

Corrigir não significa apagar o que aconteceu

Esse é um ponto fundamental. A correção de uma irregularidade não significa, necessariamente, que ela deixa de existir. Dependendo da gravidade, das circunstâncias e das consequências produzidas, ainda poderá haver análise sobre responsabilidades. Mas a capacidade de corrigir o próprio erro possui relevância. No **TC-008848.989.26**, a pesquisa encontrou referência à possibilidade de revisão dos próprios atos pela Administração. É a lógica da autotutela administrativa. Em termos simples: A Administração não precisa esperar que alguém de fora descubra o problema para começar a agir. Ela pode identificar. Revisar. Corrigir. E registrar as providências adotadas. Essa capacidade de reação é especialmente importante para o Controle Interno.

O papel do Controle Interno

Se existe uma área que deveria perceber os problemas antes que eles se transformem em consequências maiores, essa área é o Controle Interno. Mas isso exige mais do que a produção de relatórios. É necessário que exista um ciclo de atuação. IDENTIFICAR ↓ REGISTRAR ↓ RECOMENDAR ↓ ACOMPANHAR Uma falha apontada, mas nunca acompanhada, pode continuar existindo. Da mesma forma, uma recomendação sem resposta pode se transformar apenas em mais um documento arquivado. O verdadeiro valor do Controle Interno aparece quando o apontamento produz uma reação.

A documentação também protege

Existe outro elemento importante. Quando uma irregularidade é identificada, não basta apenas agir. É preciso demonstrar o que foi feito. Quais providências foram adotadas? Quando? Por quem? Qual foi o resultado? A documentação permite demonstrar que a Administração não permaneceu inerte. Ela registrou o problema. Tomou uma decisão. E adotou providências. Isso não transforma automaticamente uma conduta em regular. Mas evita que, posteriormente, a história seja resumida da seguinte forma: “A irregularidade era conhecida e ninguém fez nada.”

O servidor não deve trabalhar com medo de errar

A conclusão prática da pesquisa não é que o servidor deve relaxar. Também não é que todo erro será perdoado. A mensagem é outra. A Administração precisa criar um ambiente em que os problemas possam ser identificados e corrigidos. Uma cultura baseada apenas no medo

FIGURA 2

Como um erro pode se transformar em um problema maior

Uma irregularidade pode ser corrigida. Mas, quando permanece sem resposta, tende a produzir consequências mais graves — e aumentar o risco de responsabilização.

O que diferencia uma falha corrigida de uma irregularidade mais grave é, muitas vezes, a atitude adotada depois que o problema se torna conhecido.



Identificar e corrigir cedo é a melhor forma de evitar que um erro se torne uma irregularidade com consequências mais graves.

Fonte: análise de 24 documentos do TCE-SP (2022–2026).



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

pode produzir o efeito contrário. Servidores passam a esconder dúvidas. Problemas deixam de ser comunicados. E pequenas irregularidades continuam crescendo. Uma cultura de controle mais madura faz o oposto. Ela incentiva a identificação precoce. Permite a correção. Registra as providências. E acompanha os resultados.

A pergunta muda

No final, talvez a pergunta não seja apenas: "Quem errou?" Em muitas situações, existe outra pergunta igualmente importante: "Depois que o erro foi descoberto, quem agiu?" Essa mudança de perspectiva ajuda a compreender o principal padrão encontrado nos documentos analisados. O erro pode dar origem a um problema. Mas a omissão pode permitir que ele continue. E, muitas vezes, é justamente essa diferença que separa uma falha identificada e corrigida de uma irregularidade que continua produzindo consequências.

CONCLUSÃO

O maior risco não é simplesmente errar

A pergunta que deu origem à pesquisa foi direta: Todo erro pode fazer o servidor responder pessoalmente? A análise da base documental sugere que a resposta é não. Nos documentos examinados, o simples erro administrativo não apareceu, isoladamente, como o principal fator associado à responsabilização. O que ganhou maior importância foi a permanência da irregularidade, especialmente quando o problema era conhecido e não foram adotadas providências para corrigi-lo. Isso não significa que todo erro possa ser corrigido sem consequências. Também não significa que a correção elimine automaticamente uma eventual responsabilização. Cada caso possui circunstâncias próprias. Mas a pesquisa revela uma lição prática importante: Errar é um problema. Descobrir o erro e não fazer nada pode ser um problema ainda maior.

A melhor defesa começa antes do Tribunal

A **Lei nº 14.133/2021** atribui à própria Administração um papel importante na prevenção, identificação e correção de irregularidades. É nesse contexto que a pesquisa identificou a relevância da autotutela administrativa.
No **TC-008848.989.26**, por exemplo, a análise destacou que o Tribunal não deve substituir a Administração quando ela ainda dispõe de instrumentos para revisar seus próprios atos.

A mensagem é clara: A Administração não precisa esperar o Controle Externo apontar o erro para começar a corrigi-lo. Ela pode agir antes. Identificar. Revisar. Corrigir. E documentar. Na pesquisa, essa atuação tempestiva apareceu como um importante fator associado à redução do risco de responsabilização.

O servidor não precisa trabalhar com medo

A gestão pública é complexa. Processos são analisados por pessoas. Leis são interpretadas. Decisões precisam ser tomadas. A ideia de uma Administração em que ninguém jamais comete erros não é realista. Por isso, talvez o objetivo não seja criar um ambiente em que todos tenham medo de errar. O objetivo deveria ser criar uma Administração capaz de perceber os erros antes que eles produzam consequências maiores. Uma estrutura madura não pergunta apenas: "Quem errou?" Ela pergunta: "Como identificamos o problema e o que fizemos para corrigi-lo?" Essa diferença pode mudar completamente a forma como o Controle Interno atua.

A principal lição da pesquisa

Ao final da análise, uma ideia se destaca. A maior proteção identificada não foi a ausência absoluta de erros. Foi a capacidade institucional de detectá-los e corrigi-los antes da atuação repressiva do controle externo. Por isso, a pergunta mais importante talvez não seja: "Posso errar?" Mas: "O que farei quando descobrir que errei?" Reconhecer. Corrigir. Documentar. Acompanhar. Porque, no final, a principal mensagem encontrada na pesquisa pode ser resumida em uma frase: O maior risco não é cometer um erro. É descobrir o erro e nada fazer.

BASE TÉCNICA DA MATÉRIA

A pesquisa analisou 24 documentos do TCE-SP, com julgados entre 2022 e 2026. Após a depuração metodológica, 16 documentos repetidos foram tratados como uma mesma evidência, resultando em aproximadamente oito decisões efetivamente distintas utilizadas na análise qualitativa. Entre as principais referências estão os **TC-000681.989.26**, **TC-000608.989.26** e **TC-008848.989.26.** As conclusões representam padrões identificados na amostra e não devem ser automaticamente generalizadas para toda a jurisprudência.



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

O que realmente pesa nas contas de um prefeito

Análise de processos do TCE-SP mostra que apontamentos frequentes nem sempre são os que mais ameaçam o parecer prévio. O risco aumenta quando problemas estruturais se acumulam — e, principalmente, quando antigas recomendações continuam sem solução.

Um relatório de fiscalização pode reunir dezenas de apontamentos. Atrasos no AUDESP, desempenho insatisfatório no IEG-M, problemas no controle interno, horas extras, cargos em comissão ou falhas administrativas chamam a atenção — mas isso não significa que todos tenham o mesmo peso na apreciação das contas anuais.

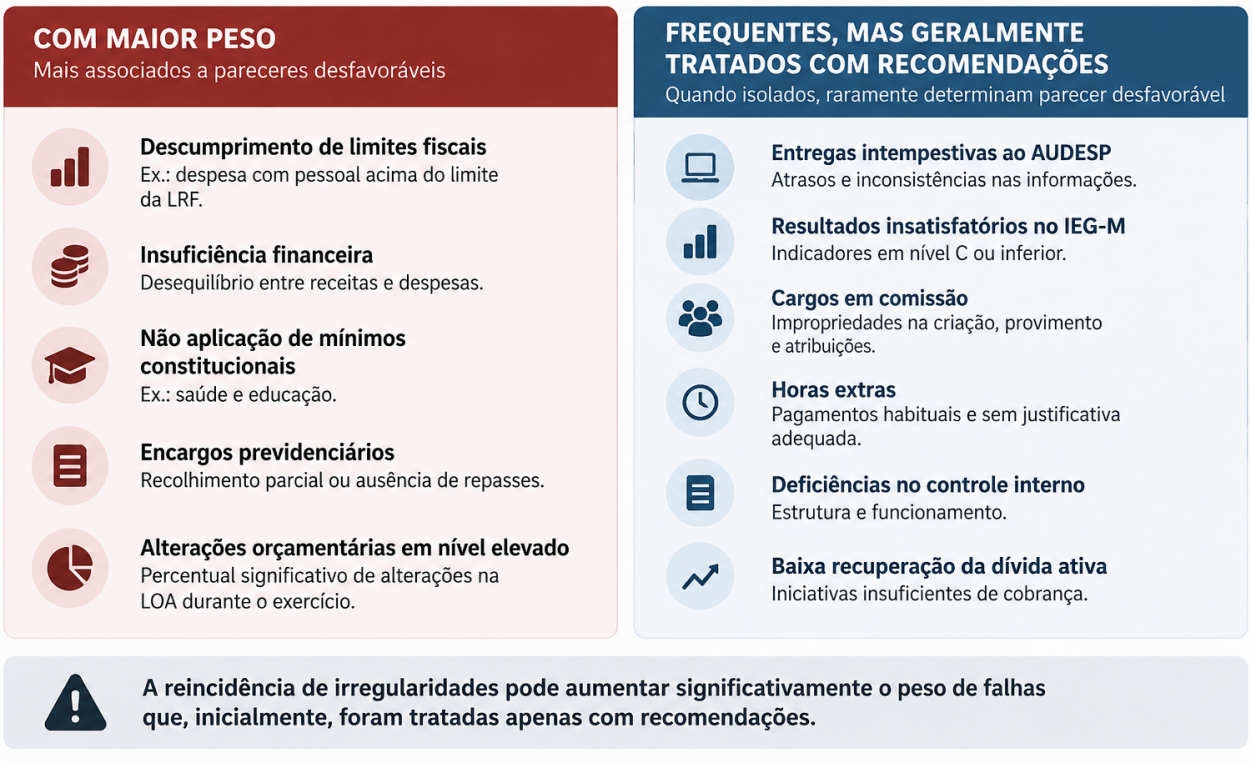
A análise de aproximadamente 25 processos de contas de prefeitos, referentes aos exercícios de 2020 a 2024, revelou uma diferença importante: enquanto determinadas falhas apareceram predominantemente acompanhadas de recomendações ou ressalvas, outras estiveram associadas com maior frequência aos pareceres desfavoráveis.

Entre os pontos mais sensíveis aparecem questões estruturais, como o cumprimento dos mínimos constitucionais, os limites da despesa com pessoal e a preservação do equilíbrio fiscal. No **TC-003861.989.22**, por exemplo, a superação do limite de pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal integrou os fundamentos do parecer desfavorável. Já no **TC-004263.989.22**, o Tribunal examinou conjuntamente insuficiência financeira, encargos previdenciários e elevado percentual de alterações orçamentárias.

Mas a pesquisa encontrou um alerta ainda mais importante: a reincidência. Uma irregularidade inicialmente objeto de recomendação pode ganhar outra dimensão quando permanece sem correção nos exercícios seguintes. Ou seja, para o gestor, tão importante quanto olhar os novos apontamentos é verificar o que o Tribunal já havia determinado corrigir.

Figura 1 — O que mais pesa na apreciação das contas

Síntese dos padrões observados nos processos de contas anuais analisados pelo TCE-SP (2020–2024).





ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

A comparação dos julgados mostra que frequência e gravidade não são a mesma coisa. Entregas intempestivas ao AUDESP, indicadores insatisfatórios do IEG-M, falhas no controle interno, horas extras habituais, problemas em cargos em comissão e baixa recuperação da dívida ativa aparecem repetidamente nas fiscalizações. Quando isoladas, porém, essas ocorrências foram muitas vezes tratadas com recomendações ou ressalvas.

O cenário muda quando estão em jogo aspectos estruturais das contas. No **TC-003861.989.22**, a extrapolação do limite de despesa com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal integrou os fundamentos do parecer desfavorável. No **TC-004263.989.22**, o problema foi mais amplo: insuficiência financeira, recolhimento parcial de encargos previdenciários e elevado percentual de alterações orçamentárias formaram, em conjunto, um quadro de desequilíbrio fiscal.

Mas há um fator capaz de aumentar o peso de problemas aparentemente menores: a reincidência. No **TC-004044.989.23**, deficiências relacionadas ao IEG-M e ao funcionamento do controle interno permaneceram ao longo de sucessivos exercícios, mesmo depois de recomendações anteriores. A persistência das falhas passou a integrar o contexto considerado pelo Tribunal na avaliação global das contas.

Esse padrão traz uma consequência prática importante. O gestor não deve olhar apenas para o relatório de fiscalização do exercício corrente. Recomendações anteriores precisam ser acompanhadas, ter responsáveis definidos e, principalmente, deixar evidências de que providências concretas foram adotadas.

Até mesmo o IEG-M deve ser observado dentro desse contexto. Nos processos pesquisados, resultados insatisfatórios apareceram com frequência, mas raramente foram suficientes, isoladamente, para determinar parecer desfavorável. Seu peso aumentou quando associado a desequilíbrio fiscal, outras irregularidades estruturais ou reincidência.

Em outras palavras: uma recomendação pode parecer pequena no primeiro ano. Ignorá-la sucessivamente pode fazer com que deixe de ser.

Conclusão

O que compromete as contas nem sempre é o apontamento que mais chama a atenção no relatório. Nos processos analisados, os maiores riscos estiveram ligados a problemas estruturais — como limites fiscais, mínimos constitucionais e desequilíbrio financeiro — e à combinação de irregularidades relevantes.

Mas há uma lição ainda mais simples para quem administra: recomendação não deve ser arquivada junto com o processo. A reincidência mostrou-se capaz de aumentar o peso de falhas que, inicialmente, não haviam impedido o parecer favorável.

Por isso, acompanhar o que o TCE-SP apontou no exercício anterior pode ser tão importante quanto evitar novos problemas. A falha de hoje pode ser uma recomendação. A mesma falha amanhã pode pesar muito mais.

BASE DOCUMENTAL

Pesquisa: análise de aproximadamente 25 processos de contas anuais de prefeitos, referentes aos exercícios de 2020 a 2024. Processos destacados na matéria: **TC-003861.989.22**, **TC-004263.989.22** e **TC-004044.989.23.** Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA

Conheça o aplicativo em nosso site

Adiantamento sem susto: o padrão encontrado em 27 processos

A análise de prestações de contas julgadas pelo TCE-SP encontrou seis documentos recorrentes nos processos regulares — um roteiro simples para reduzir riscos e melhorar a rastreabilidade do dinheiro público.

O dinheiro é entregue primeiro. A comprovação vem depois. Essa inversão ajuda a explicar por que o regime de adiantamento, normalmente associado a despesas de pequeno valor, costuma gerar tanta preocupação entre servidores, ordenadores de despesa e responsáveis pelo controle interno.

Mas a análise de 27 processos do TCE-SP, referentes ao período de 2021 a 2025, revelou um dado que muda a perspectiva: todos os casos examinados foram julgados regulares. Mais interessante ainda foi descobrir o que eles tinham em comum.

Nas prestações de contas aprovadas apareceu repetidamente um mesmo núcleo documental: nota de empenho, comprovante de depósito, extrato bancário, nota de liquidação, balancete ou demonstrativo e nota de anulação do saldo. No **TC-023344.989.24**, por exemplo, essas peças aparecem expressamente relacionadas na instrução do processo.

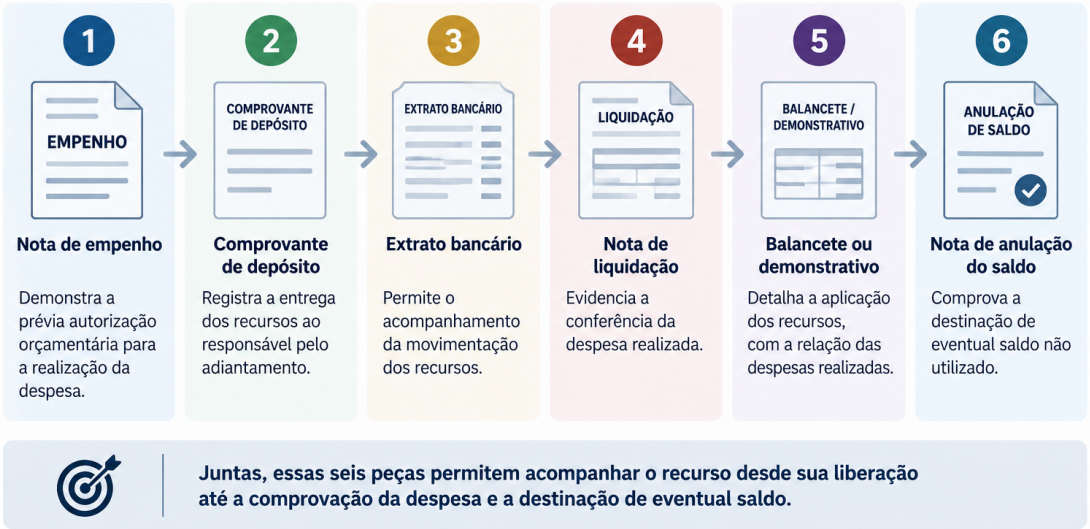
A pesquisa não permite afirmar que esses seis documentos, sozinhos, garantam a aprovação — todos os processos da amostra eram regulares, portanto não existe um grupo de casos irregulares para comparação. O que ela revela é algo mais útil para a prevenção: um padrão documental que se repetiu nas prestações de contas aprovadas pelo Tribunal.

O padrão encontrado nos processos é simples e, justamente por isso, útil. As prestações de contas regulares apresentavam seis peças recorrentes: nota de empenho, comprovante de depósito, extrato bancário, nota de liquidação, balancete ou demonstrativo e nota de anulação do saldo. No **TC-023344.989.24**, esse conjunto aparece expressamente relacionado na instrução.

Cada documento ajuda a fechar uma etapa do caminho do dinheiro. A nota de empenho demonstra a prévia autorização orçamentária; o comprovante de depósito registra a entrega dos recursos ao responsável; e o extrato bancário permite acompanhar sua movimentação. Já a nota

Figura 1 — As seis peças recorrentes nas prestações de contas regulares

Conjunto documental identificado na análise de 27 processos do TCE-SP (2021–2025).



Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP). Análise de 27 processos de prestação de contas de adiantamento (2021–2025). Exemplo: TC-023344.989.24.



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

de liquidação e o demonstrativo evidenciam como os valores foram aplicados. Por fim, a nota de anulação documenta eventual saldo não utilizado.

Há um ponto especialmente importante nesse roteiro: o dinheiro precisa ser rastreável do início ao fim. Se parte do adiantamento não for utilizada, a destinação do saldo remanescente também precisa estar demonstrada. Nos processos examinados, havia documentação suficiente para comprovar a destinação integral dos recursos, inclusive a devolução de saldos quando existente.

O cuidado também alcança as informações enviadas ao Tribunal. Nos processos relativos a 2021, os julgados destacaram que os dados transmitidos ao AUDESP devem corresponder aos registros da contabilidade. E eventual falha do sistema informatizado não transfere ao fornecedor a responsabilidade pela informação: a fidelidade dos dados continua sendo responsabilidade do jurisdicionado.

A principal lição, portanto, não está em criar uma prestação de contas mais volumosa. Está em construir uma trilha documental coerente, capaz de mostrar de onde o recurso saiu, quem o recebeu, como foi utilizado e qual foi a destinação de eventual saldo.

No adiantamento, mais documentos não significam necessariamente mais controle. O que importa é não deixar o dinheiro perder seu rastro.

Conclusão

A pesquisa mostra que a prestação de contas de adiantamento não precisa ser sinônimo de insegurança. Nos 27 processos analisados, todos julgados regulares, o elemento comum foi a existência de uma documentação capaz de acompanhar o recurso desde sua liberação até a comprovação da despesa e a destinação de eventual saldo.

Isso não significa que as seis peças, isoladamente, garantam a aprovação. A amostra não contém casos irregulares que permitam essa comparação. Mas a repetição do mesmo núcleo documental oferece uma referência prática importante para quem executa, confere ou fiscaliza adiantamentos.

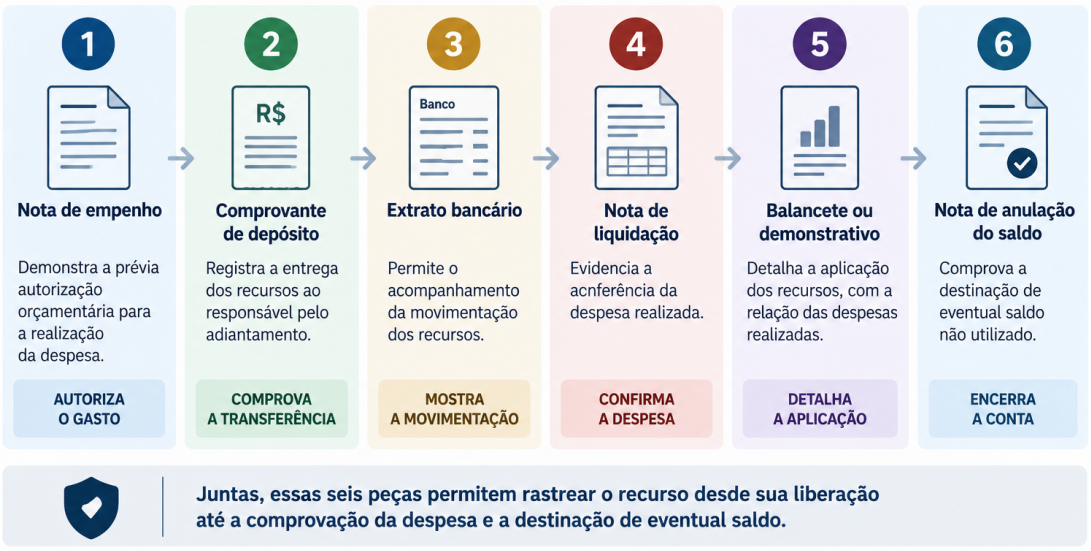
No fim, a lógica é simples: se o dinheiro público saiu antes da comprovação, a documentação precisa contar toda a história depois.

BASE DOCUMENTAL

Pesquisa: 27 processos relacionados ao regime de adiantamento, referentes ao período de 2021 a 2025. Processos destacados na matéria: **TC-023344.989.24.** Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).

Figura 2 — As seis peças recorrentes nas prestações de contas regulares

Conjunto documental identificado na análise de 27 processos do TCE-SP (2021–2025).



Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP). Análise de 27 processos de prestação de contas de adiantamento (2021–2025). Exemplo: TC-023344.989.24.



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

Hora extra: o problema não está apenas no valor

Análise de 19 decisões do TCE-SP mostra que o tamanho da despesa, sozinho, não explica os casos mais preocupantes. O risco cresce quando a sobrejornada deixa de atender uma exceção e passa a sustentar uma necessidade permanente da Administração.

Pagar muita hora extra é suficiente para comprometer as contas? Os processos analisados indicam que não.

Em um dos casos mais expressivos da pesquisa, foram pagos aproximadamente R$ 891 mil em horas extras, somando mais de 56 mil horas extraordinárias e com servidores ultrapassando cem horas mensais. Ainda assim, o **TC-004310.989.23** teve desfecho favorável, acompanhado de recomendações para aprimoramento da gestão.

Em outros processos, valores menores receberam tratamento mais rigoroso. O que mudou? A análise de 19 documentos do TCE-SP, referentes ao período de 2020 a 2024, encontrou um padrão: mais importante que o montante desembolsado é compreender por que a Administração precisa daquela sobrejornada todos os meses. Dos documentos examinados, 11 tiveram desfecho favorável e oito apresentaram decisões desfavoráveis ou apontamentos relevantes relacionados ao tema.

A diferença aparece com clareza quando se comparam dois cenários. No **TC-002144.989.22**, aproximadamente 4% das ocorrências examinadas decorriam de situações efetivamente imprevisíveis, como rompimentos de redes e enchentes, e não houve crítica às horas extras destinadas a esses atendimentos. Já no **TC-002408.989.23**, a prestação contínua de horas extras veio acompanhada de crescimento de aproximadamente 133% em relação ao exercício anterior.

É daí que surge a pergunta que pode orientar toda a matéria: a necessidade que gerou a hora extra

Figura 1 — O Teste da Previsibilidade: exceção ou necessidade permanente?
Roteiro prático para avaliar o contexto da sobrejornada à luz dos padrões observados nas decisões do TCE-SP (2020–2024).



Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP). Análise de 19 documentos (2020–2024).



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

era imprevisível e excepcional ou previsível e permanente?

A pesquisa chama essa análise de Teste da Previsibilidade. Não se trata de critério oficial criado pelo TCE-SP, mas de um modelo elaborado a partir da comparação dos julgados para traduzir, de forma prática, o padrão encontrado nas decisões.

O contraste entre os julgados mostra que não existe um número mágico capaz de transformar a hora extra em irregularidade. Nos processos examinados, nem o valor total pago nem uma quantidade elevada de horas explicaram, isoladamente, as decisões mais rigorosas. A habitualidade também não levou automaticamente à rejeição das contas.

O sinal de alerta aparece quando a exceção vira rotina. Pagamentos contínuos ao longo dos meses, repetição da sobrejornada pelos mesmos servidores e manutenção da necessidade durante vários exercícios podem indicar que as horas extras estão sendo utilizadas para suprir uma demanda permanente de pessoal. Nos julgados analisados, esse cenário esteve relacionado a problemas de planejamento, dimensionamento das equipes e organização dos serviços.

É justamente nesse ponto que o Teste da Previsibilidade ajuda a traduzir o padrão encontrado: se a demanda é imprevisível, eventual ou emergencial, a sobrejornada tende a encontrar maior justificativa. Se é conhecida, contínua e recorrente, a Administração passa a ter mais dificuldade para explicar por que aquela necessidade não foi enfrentada por meio do planejamento da força de trabalho. O teste é uma ferramenta analítica desta pesquisa, e não um critério formal criado pelo TCE-SP.

Mas a previsibilidade não é o único ponto de atenção. Nos **TC-002171.989.24** e **TC-004316.989.22**, apareceram críticas relacionadas ao pagamento de horas extras a ocupantes de cargos cuja natureza funcional envolve regime diferenciado de dedicação ou disponibilidade. Já os **TC-002171.989.24** e **TC-004182.989.22** evidenciaram outro risco: controles de frequência insuficientes para demonstrar a efetiva prestação do serviço extraordinário.

A situação se torna ainda mais sensível quando esses problemas se combinam com comprometimento dos limites de despesa com pessoal ou com a repetição de falhas já apontadas pelo Tribunal. Na amostra pesquisada, a ausência de providências efetivas diante de recomendações anteriores esteve associada a respostas institucionais mais rigorosas.

A hora extra pode ser excepcional. A necessidade que se repete todos os meses, não.

É por isso que olhar apenas para o total da folha pode levar a uma conclusão equivocada. O dado mais importante talvez esteja antes do pagamento: o que está fazendo a Administração precisar, mês após mês, das mesmas horas extraordinárias?

Conclusão

A análise dos julgados mostra que hora extra elevada não é sinônimo automático de irregularidade. O risco aumenta quando a sobrejornada deixa de responder a uma situação excepcional e passa a funcionar como solução permanente para problemas de pessoal, planejamento ou organização administrativa.

Por isso, antes de olhar apenas para o valor pago, o gestor deveria fazer uma pergunta mais simples: essa necessidade poderia ter sido prevista? Se a resposta for sim e as mesmas horas extras continuam se repetindo mês após mês, talvez o problema já não esteja na jornada extraordinária, mas na forma como o serviço foi estruturado.

Quando a exceção vira rotina, a hora extra deixa de ser apenas uma despesa e passa a ser um sinal de alerta.

BASE DOCUMENTAL

Pesquisa: análise de 19 documentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, relativos aos exercícios de 2020 a 2024. A amostra reuniu balanços gerais, prestações de contas, recursos ordinários e processos correlatos; 11 tiveram desfecho favorável e oito apresentaram decisões desfavoráveis ou apontamentos relevantes relacionados ao tema.

Processos destacados na matéria: **TC-004310.989.23**, **TC-002144.989.22**, **TC-002408.989.23**, **TC-002171.989.24**, **TC-004316.989.22** e **TC-004182.989.22.** Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA

Conheça o aplicativo em nosso site

Controle interno: da fiscalização à melhoria da gestão

ENTREVISTA | Trajetória, tecnologia, independência e prioridades na rotina das Controladorias.



Dr. Rodrigo Santos, Controlador-Geral do Município de Ubatuba e profissional de referência no setor. Com mais de nove anos de experiência na área, é bacharel em Direito, cientista político e pós-graduado em Contabilidade Aplicada ao Setor Público, dedicando-se especialmente ao estudo e à aplicação da gestão de riscos e da governança pública. Na conversa, ele compartilha sua experiência, aborda os desafios da carreira, projetos desenvolvidos pelo Controle Interno e outros temas relevantes para quem atua na Administração Pública.

0. O que levou o senhor a trabalhar com Controle Interno? Como essa história começou?

R.: Acho que, olhando para trás, percebo que o Controle Interno começou muito antes de eu trabalhar efetivamente com ele. Desde a época da escola, eu sempre tive uma certa inquietação para identificar problemas e tentar encontrar soluções. Durante vários anos fui presidente do grêmio estudantil, e aquela experiência despertou em mim uma curiosidade que me acompanha até hoje: entender como as coisas funcionam, por que determinados processos dão certo ou errado e, principalmente, o que poderia ser feito para melhorar.

Então, se eu tivesse que resumir como cheguei ao Controle Interno, diria que foi uma combinação de curiosidade para entender como as coisas funcionam, gosto por resolver problemas, formação multidisciplinar e uma convicção muito forte de que a Administração Pública precisa ser íntegra, eficiente e responsável com aquilo que pertence ao cidadão.

0.1. Ao longo da sua trajetória no Controle Interno, o senhor também participou de iniciativas que buscaram utilizar tecnologia para melhorar o trabalho da Controladoria. Pode falar um pouco sobre essas experiências e sobre como elas contribuíram para aproximar o controle da gestão?

R.: Uma das coisas que sempre me interessou foi pensar em como a tecnologia poderia transformar o controle interno em algo mais organizado e eficiente. Durante essas anos participei, por exemplo, do desenvolvimento do e-CGM, um sistema de gerenciamento de demandas que permite à Controladoria tramitar, acompanhar e controlar prazos e responsáveis por requisições do controle interno e também do controle externo, especialmente demandas do Tribunal de Contas, Ministério Público e outros órgãos.

Outra experiência foi a contribuição para o desenvolvimento do iMAG — Índice de Monitoramento e Avaliação de Gestão, criado a partir de uma engenharia reversa da metodologia do IEG-M do Tribunal de Contas. A ideia era não esperar o resultado do índice para descobrir onde o município estava com dificuldades, mas utilizar a própria metodologia como instrumento de gestão, permitindo identificar antecipadamente as deficiências e estabelecer linhas de ação para enfrentá-las.

Essas experiências também me proporcionaram contato com diferentes áreas da Administração e com instituições de controle, e reforçaram uma



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

convicção que tenho: o controle interno precisa conhecer a tecnologia, os processos e as pessoas para conseguir transformar informação em melhoria concreta da gestão.

1. Em sua opinião, qual é o papel do controlador interno dentro de um órgão público?

R.: Eu costumo dizer que o controlador não está ali simplesmente para procurar erros. Seu papel é ajudar a Administração a identificar riscos, corrigir problemas e melhorar seus processos.
O controle interno precisa atuar antes, durante e depois da execução das políticas públicas. É claro que ele deve apontar irregularidades quando elas acontecem, mas também precisa ajudar a evitar que elas aconteçam. Quando o controle consegue fazer isso, ele deixa de ser visto como um obstáculo e passa a ser reconhecido como uma ferramenta de gestão.

2. A Constituição Federal já prevê o controle interno desde 1988, mas ainda encontramos muitos municípios em que essa estrutura não está devidamente organizada. Quando um profissional assume uma Controladoria que ainda não possui uma estrutura mínima, por onde ele deveria começar?

R.: Eu começaria conhecendo profundamente a realidade do município antes de tentar mudar tudo. É preciso entender a legislação local, a estrutura administrativa, os principais processos, os sistemas utilizados, as obrigações perante o Tribunal de Contas e, principalmente, os maiores riscos existentes.
Depois disso, é fundamental estabelecer prioridades. Não adianta criar uma Controladoria com dezenas de procedimentos se não existe equipe para executá-los. Primeiro é preciso construir uma base: definir competências, fluxos, metodologia, documentação e um plano de trabalho possível de ser cumprido.

3. Para quem está começando agora, existe muita coisa para aprender e, muitas vezes, pouca orientação prática. Na sua visão, o que um controlador iniciante deveria buscar conhecer e dominar nos primeiros seis meses de trabalho?

R.: Eu diria que o primeiro passo é entender como o município funciona de verdade. Não apenas estudar a legislação, mas conhecer orçamento, licitações, contratos, pessoal, saúde, educação, patrimônio, transferências, convênios e prestação de contas.
Também considero essencial conhecer o funcionamento do Tribunal de Contas e os sistemas utilizados pelo município. E há uma coisa que não está nos livros: conversar com os servidores. Muitas vezes, quem executa o processo todos os dias consegue mostrar riscos que não aparecem em um manual.

4. E quais são os principais erros que o senhor costuma observar — ou que considera mais comuns — entre aqueles que estão começando a trabalhar com controle interno?

R.: Talvez o principal seja querer fiscalizar tudo. O segundo é confundir controle com punição. O controlador que acredita que precisa encontrar um problema em cada processo acaba perdendo a capacidade de enxergar o que realmente representa risco para o município.
Outro erro é produzir muitos relatórios sem acompanhar se as recomendações foram efetivamente cumpridas. Controle não termina quando o relatório é entregue. É preciso verificar o que mudou depois dele.

5. Quando alguém assume pela primeira vez a responsabilidade pelo controle interno, existe uma quantidade enorme de documentos, sistemas, normas e informações para conhecer. O que o senhor considera indispensável que esse profissional procure entender logo nos primeiros dias?

R.: Eu começaria pela legislação que estrutura o próprio controle interno, pelo orçamento do município, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pelas regras de contratações e parcerias, pelos sistemas de prestação de informações e, principalmente, pelos procedimentos do Tribunal de Contas.
Mas faria também um levantamento das recomendações e apontamentos anteriores. Eles contam uma história importante: mostram onde o município vem errando e quais problemas são recorrentes. Muitas vezes, o melhor ponto de partida de uma Controladoria está justamente no seu próprio histórico.

6. Existe ainda uma associação muito forte entre controle interno e contabilidade. Em muitos municípios que ainda não possuem uma estrutura de controle bem definida, inclusive, o contador acaba assumindo essa função. Na sua visão, quanto o conhecimento contábil é importante para o controlador? É possível exercer bem essa função sem ser um especialista em contabilidade?

R.: O conhecimento contábil é muito importante, especialmente porque uma grande parte das informações utilizadas pelo controle passa pela contabilidade. Mas o controlador não pode ser apenas um contador.



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

O controle interno é multidisciplinar. Envolve direito, administração, contabilidade, auditoria, gestão de riscos, tecnologia, políticas públicas e até capacidade de comunicação. Eu mesmo tenho formação em Ciência Política e Direito e pós-graduação em Contabilidade Aplicada ao Setor Público, e considero essa combinação muito importante para compreender diferentes dimensões do problema.

O mais importante não é saber tudo, mas saber identificar o que precisa ser analisado e buscar o conhecimento necessário para tomar uma decisão tecnicamente fundamentada.

7. Em muitos municípios, o responsável pelo controle interno é nomeado pelo próprio prefeito, presidente da Câmara ou dirigente da autarquia que ele deverá fiscalizar. Isso pode colocar o profissional diante de situações delicadas: afinal, como apontar um problema da Administração quando quem o nomeou está diretamente ligado à estrutura que está sendo controlada? Na sua experiência, como o controlador pode preservar sua independência e, ao mesmo tempo, manter uma relação profissional e construtiva com o gestor?

R.: A independência do controle começa pela postura do próprio controlador. É preciso compreender que independência não significa isolamento ou confronto com o gestor. Significa ter liberdade técnica para apresentar aquilo que os fatos e as normas indicam.

O controlador precisa construir uma relação de confiança, mas essa confiança não pode depender de concordar sempre com a Administração. Às vezes, a melhor contribuição que podemos dar ao gestor é justamente alertá-lo sobre um problema enquanto ainda existe tempo para corrigi-lo.

8. Essa relação com o gestor também pode envolver pressões ou situações politicamente delicadas. Como o controlador deve lidar com essas pressões sem transformar a Controladoria em um órgão de confronto com a Administração?

R.: O melhor caminho é manter o foco no processo, na evidência e na norma, e não na pessoa. Quando uma manifestação está bem fundamentada, documentada e utiliza critérios objetivos, ela deixa de ser uma opinião pessoal do controlador.

Também acredito muito no diálogo. O controlador não precisa transformar cada apontamento em uma disputa. É possível ser firme tecnicamente e, ao mesmo tempo, respeitoso na forma de apresentar o problema.

9. Existe uma discussão muito presente entre os profissionais de controle: quando ocorre uma irregularidade, até onde vai a responsabilidade do controlador e onde começa — ou permanece — a responsabilidade do gestor? Como o senhor enxerga essa divisão de responsabilidades na prática?

R.: É fundamental separar as funções. O controlador avalia, orienta, recomenda, acompanha e comunica situações que precisam ser corrigidas. Quem administra, ordena despesas, assina contratos e toma decisões de gestão é o gestor competente.

Por isso, o controle interno precisa registrar adequadamente suas análises, recomendações e comunicações. O fato de o controlador identificar uma irregularidade não significa que ele tenha poder para substituir o gestor na tomada de decisão.

10. Quando surge um caso de corrupção, uma irregularidade grave ou algum escândalo dentro da Administração, uma das primeiras perguntas que aparecem é: "Onde estava o controle interno?". Mas será que é possível — ou mesmo desejável — que uma Controladoria fiscalize tudo o que acontece dentro de um órgão público?

R.: Não. E acho importante deixar isso claro. Nenhum sistema de controle consegue acompanhar individualmente todos os atos praticados diariamente em uma Administração Pública.

O controle precisa trabalhar com riscos, materialidade, relevância e criticidade. A pergunta correta não é "como fiscalizar tudo?", mas "como utilizar os recursos limitados do controle para reduzir os riscos mais importantes do município?".

11. Se não é possível fiscalizar tudo, surge uma questão fundamental: como o controlador deve definir o que merece ser fiscalizado primeiro? Quais critérios o senhor considera mais importantes para estabelecer essas prioridades?

R.: Eu consideraria principalmente o valor envolvido, a possibilidade de dano ao erário, a relevância social da política pública, o histórico de irregularidades, a complexidade do processo e a probabilidade de ocorrência de problemas.

Também é importante observar aquilo que o Tribunal de Contas vem apontando. Uma boa Controladoria precisa olhar para os próprios dados e também para os sinais externos que indicam onde estão os maiores riscos.



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

12. Hoje se fala muito em gestão de riscos e matriz de riscos. Para uma Controladoria municipal que ainda está começando a trabalhar com essa metodologia, como dar os primeiros passos sem transformar a matriz de riscos em apenas mais um documento burocrático?

R.: Começando de maneira simples. Não adianta criar uma metodologia extremamente sofisticada que ninguém consegue utilizar.

É preciso escolher alguns processos importantes, identificar os riscos, avaliar sua probabilidade e impacto e definir o que será feito para reduzir esses riscos. A matriz só tem valor se produzir alguma mudança concreta no processo.

13. Muitas Controladorias acabam sendo procuradas apenas depois que um problema acontece. Como fazer essa mudança de postura e transformar uma Controladoria essencialmente reativa em uma atuação mais preventiva?

R.: O caminho passa pelo planejamento. Quando a Controladoria trabalha com um plano anual baseado em riscos, acompanha indicadores e mantém diálogo permanente com as Secretarias, ela começa a identificar problemas antes que eles se transformem em irregularidades maiores.

Também é importante orientar. Uma Controladoria que só aparece para apontar erros acaba sendo procurada tarde demais. Quando ela também ajuda a prevenir, passa a fazer parte da solução.

14. Uma pergunta que nem sempre é fácil de responder: como saber se uma Controladoria está realmente funcionando? Na sua experiência, quais indicadores ou resultados podem ajudar a medir a efetividade do trabalho realizado?

R.: Eu não mediria a Controladoria apenas pelo número de relatórios produzidos ou de irregularidades encontradas. Isso pode até gerar uma falsa sensação de produtividade.

Eu observaria, por exemplo, quantas recomendações foram implementadas, quanto tempo os problemas levam para ser corrigidos, quais riscos foram reduzidos e se houve melhoria nos processos. O resultado do controle deve ser percebido na Administração, e não apenas dentro da própria Controladoria.

15. O Plano Anual de Controle Interno é uma importante ferramenta de planejamento, mas existe o risco de se criar um plano muito ambicioso para uma equipe pequena. Como elaborar um plano que seja, ao mesmo tempo, relevante para o município e realmente possível de executar?

R.: O plano precisa nascer da capacidade real da Controladoria. É melhor cumprir integralmente um plano com prioridades bem definidas do que elaborar um documento enorme que não será executado.

Eu começaria pelos principais riscos do município e distribuiria as ações ao longo do ano, deixando espaço para demandas extraordinárias. Controle interno precisa ter planejamento, mas também precisa ter capacidade de resposta.

16. Nem todo problema exige uma auditoria aprofundada, mas também não é possível resolver tudo com uma simples recomendação. Como o controlador deve decidir quando uma situação exige uma auditoria, quando basta um acompanhamento e quando uma recomendação é suficiente?

R.: Eu avaliaria principalmente o risco e a gravidade da situação. Se existe possibilidade relevante de dano ao erário, fraude, descumprimento grave ou falha sistêmica, provavelmente será necessário aprofundar a análise.

Quando o problema é pontual e pode ser corrigido rapidamente, uma recomendação ou acompanhamento pode ser suficiente. A maturidade do controle também está em saber onde investir tempo de auditoria.

17. O Tribunal de Contas acaba sendo uma presença muito próxima da rotina das Controladorias, especialmente nos municípios. Na sua visão, qual deveria ser a relação entre o controle interno e o controle externo? E como o controlador pode aproveitar o trabalho do Tribunal para aprimorar a própria atuação?

R.: Eu vejo o Tribunal de Contas como uma referência importante para o controle interno. Não devemos trabalhar apenas para responder ao Tribunal, mas também não podemos ignorar aquilo que ele aponta.

Os alertas, indicadores, fiscalizações e decisões podem ajudar a Controladoria a identificar riscos e aperfeiçoar sua metodologia. O controle interno e o externo possuem funções diferentes, mas podem atuar de forma complementar.



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

18. Quando chega uma requisição do Tribunal de Contas, muitas vezes existe uma grande preocupação por parte dos gestores e dos próprios controladores. Na prática, quais cuidados o controlador deve ter ao organizar e encaminhar uma resposta ao Tribunal?

R.: Primeiro, entender exatamente o que está sendo solicitado. Depois, reunir documentos, conferir a consistência das informações e responder objetivamente ao que foi perguntado.

Também considero fundamental não tentar esconder um problema. Se existe uma falha, é melhor demonstrar que ela foi identificada, explicar a situação e apresentar as providências adotadas. Transparência e documentação são fundamentais.

19. E quando acontece uma situação interessante: o Tribunal aponta uma irregularidade que a própria Controladoria já havia identificado anteriormente. Como o controlador deve agir nesse caso? E qual a importância de ter documentado que o problema já havia sido identificado e comunicado ao gestor?

R.: Essa documentação é fundamental. O controle interno precisa demonstrar não apenas que identificou o problema, mas que comunicou a autoridade competente e acompanhou as providências.

Se o Tribunal posteriormente identifica a mesma situação, o histórico produzido pela Controladoria demonstra que houve atuação do controle e permite verificar também qual foi a resposta da Administração.

20. O Tribunal de Contas produz uma grande quantidade de informações, alertas e indicadores sobre os municípios. Quais informações o controlador deveria acompanhar regularmente para conseguir se antecipar aos problemas, em vez de descobrir determinada situação apenas quando ela aparece em uma fiscalização?

R.: Eu acompanharia especialmente os relatórios produzidos pelos auditores e as informações disponibilizadas nos portais de sistemas do Tribunal. Estou me referindo aos alertas fiscais, a execução orçamentária, as despesas com pessoal, a aplicação em saúde e educação, aos resultados dos indicadores utilizados pelo Tribunal, contratos e transferências de recursos, além das prestações de contas.

Mas é importante ir além dos números. Uma informação isolada raramente conta toda a história. O controlador precisa observar tendências e cruzar dados.

21. Olhando para os próximos anos, o trabalho do controle interno tende a exigir conhecimentos cada vez mais diversos. Na sua visão, quais competências serão mais importantes para o profissional de controle interno do futuro?

R.: Eu destacaria quatro: capacidade de análise, conhecimento multidisciplinar, domínio de tecnologia e comunicação.

O controlador do futuro precisará saber trabalhar com dados, identificar padrões e riscos e utilizar ferramentas tecnológicas. Mas, ao mesmo tempo, continuará precisando conversar com pessoas, compreender políticas públicas e explicar problemas de maneira clara. Tecnologia ajuda muito, mas não substitui o julgamento técnico.

22. Para encerrarmos: se o senhor pudesse conversar hoje com alguém que acabou de assumir uma Controladoria Municipal e pudesse dar apenas cinco conselhos, quais seriam esses cinco conselhos?

R.: Primeiro: conheça profundamente o município antes de querer mudá-lo. Segundo: não tente controlar tudo; aprenda a trabalhar com riscos e prioridades. Terceiro: documente seu trabalho. Aquilo que não está registrado dificilmente poderá ser demonstrado no futuro. Quarto: mantenha independência técnica, mas não transforme independência em confronto. O controlador precisa ter coragem para apontar problemas, mas também habilidade para construir soluções. E, por último, nunca perca de vista a finalidade do controle. Nós não existimos para produzir relatórios ou simplesmente apontar erros. Existimos para ajudar a Administração Pública a funcionar melhor, proteger o recurso público e fazer com que as políticas públicas cheguem de maneira mais eficiente ao cidadão.

23. Para quem quiser conhecer um pouco mais do seu trabalho ou entrar em contato com o senhor, como os leitores podem encontrá-lo?

R.: Hoje, além da atuação no Controle Interno, procuro compartilhar um pouco das experiências e aprendizados da área, especialmente sobre controle interno, gestão pública e integridade. Quem quiser entrar em contato comigo pode me procurar pelo instagram, @ro.dcastro, ou pelo e-mail ro.ci.assessoria@gmail.com. Será um prazer conversar e trocar experiências com outros profissionais que também acreditam na importância de um controle interno cada vez mais técnico, independente e próximo da gestão.



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

SINAPSE | SOLUÇÕES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

UMA PLATAFORMA. MÚLTIPLAS SOLUÇÕES.

Inteligência artificial para pesquisar, analisar e fundamentar decisões.
O Sinapse auxilia a análise técnica; a conferência e a decisão cabe ao profissional.

01-JURISPRUDÊNCIA INTELIGENTE

Respostas fundamentadas na legislação e em precedentes do TCE-SP.

02-DEFESAS E RECURSOS

Apoio à elaboração de manifestações com base nos documentos do processo.

03-ANALISTA DE LICITAÇÕES

Confronta edital, ETP, termo de referência e preços; aponta divergências e riscos.

04-ANALISTA CCJ E CFO

Examina legalidade, constitucionalidade e viabilidade orçamentária de projetos de lei.

05-PARECERISTA JURÍDICO

Auxilia na elaboração de manifestações jurídicas fundamentadas.

06-ANALISTA DE ADIANTAMENTOS

Examina prestações de contas e possíveis falhas na comprovação dos gastos.

07-ANALISTA IEGM

Analisa o SMART e propõe diagnóstico e medidas de melhoria.

08-FISCALIZAÇÃO DO TERCEIRO

Confronta plano de trabalho, despesas e resultados das parcerias.

09-ANALISTA DE CONTRATOS

Examina cláusulas, prazos, garantias e obrigações contratuais.

10-ANALISTA DE CONTRATAÇÕES

Verifica justificativas, preços, habilitação e documentos de dispensas e inexigibilidades.

ESCOLHA COMO COMEÇAR

Teste grátis: 5 perguntas sem cartão de crédito

Portal:
Básico R$ 29,90 |
Essencial R$ 139,90
Total R$ 279,90/mês

Aplicativo:
R$ 29,90/mês - 30 perguntas
Pergunta avulsa: R$ 49,90

CONHEÇA OS MÓDULOS E PLANOS:
www.sinapsejuridica.com.br





BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA

Conheça o aplicativo em nosso site