

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS –UFMG  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS -FACE  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS – CIC  
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM  
CONTABILIDADE E CONTROLADORIA - CEPCON

**Arnaldo Celso Moreira**

**O CONTROLE INTERNO COMO INSTRUMENTO NO COMBATE À FRAUDE E À  
CORRUPÇÃO: A estrutura prevista para o Poder Executivo do Estado de Minas  
Gerais.**

Belo Horizonte  
2017

**Arnaldo Celso Moreira**

**O CONTROLE INTERNO COMO INSTRUMENTO NO COMBATE À FRAUDE E À  
CORRUPÇÃO: A estrutura prevista para o Poder Executivo do Estado de Minas  
Gerais.**

Monografia apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Contabilidade e Controladoria do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Auditoria Externa e Interna.

**Orientador:** Professor Osmar Teixeira de Abreu

Belo Horizonte  
2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS –UFMG  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS - FACE  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS – CIC  
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM  
CONTABILIDADE E CONTROLADORIA - CEPCON

**Arnaldo Celso Moreira**

**O CONTROLE INTERNO COMO INSTRUMENTO NO COMBATE À FRAUDE E À  
CORRUPÇÃO: A estrutura prevista para o Poder Executivo do Estado de Minas  
Gerais.**

Monografia apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Contabilidade e Controladoria do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Auditoria.

---

Osmar Teixeira de Abreu (Orientador) – UFMG/CEPCON

---

Bruno Perez Ferreira – UFMG/CEPCON

Belo Horizonte, 31 de outubro de 2017.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família, mulher e filhos, pelo amor incondicional.

Agradeço a Deus por iluminar o meu caminho.

Agradeço ao Prof. Osmar Teixeira de Abreu pela orientação na execução deste trabalho.

“Você nunca sabe que resultados virão da sua ação. Mas se você não fizer nada, não existirão resultados.” (Mahatma Gandhi)

## RESUMO

Este trabalho objetiva principalmente uma análise da importância do controle interno no combate à fraude e à corrupção no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. São apresentados conceitos sobre o controle interno, auditoria, fraude e corrupção. Busca-se demonstrar a estruturação histórica do Controle interno no Brasil e no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. No desenvolvimento avalia-se a preconização constitucional do controle interno, nos arts. 70 e 74 da Constituição Federal de 1988 e art. 74 e 81 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, bem como a legislação principal que norteia o controle interno no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. O trabalho apresenta considerações de que, o Poder Executivo do Governo do Estado de Minas Gerais possui normativos constitucionais e infraconstitucionais que regulamentam o controle interno, bem como uma estrutura voltada ao combate à fraude e à corrupção que é pouco conhecida pelo público em geral, e que demanda ser estudada academicamente.

Palavras-chave: Controle interno, fraude, corrupção, auditoria, Poder Executivo, Minas Gerais.

## **ABSTRACT**

The main objective of this study was to analyze the importance of Internal Control in the fight against fraud and corruption within the Executive Branch of the Government of the State of Minas Gerais. Concepts are presented on Internal Control, Audit, Fraud and Corruption. It seeks to demonstrate the historical structuring of Internal Control in Brazil and in the Executive Branch of the State of Minas Gerais. In the development it is evaluated the constitutional recommendation of the Internal Control, in the arts. 70 and 74 of CF / 88 and art. 74 and 81 of the Constitution of the State of MG, as well as the main legislation governing Internal Control in the Executive Branch of the State of Minas Gerais. The paper presents considerations that the Executive Branch of the State Government of Minas Gerais has constitutional and infraconstitutional regulations that regulate Internal Control, as well as a structure aimed at combating fraud and corruption that is little known by the general public, and which demands to be studied academically.

Keywords: Internal Control, fraud, corruption, audit, Executive Branch, Minas Gerais.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>FIGURA 1 – Triângulo da fraude</b> .....	19
<b>FIGURA 2 – Diamante da fraude</b> .....	21
<b>FIGURA 3– Conduitas que fazem parte do gênero “corrupção”</b> .....	22
<b>FIGURA 4 – Fluxograma do processo de compras do PEEMG</b> .....	46

## LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

**AGE** – Advocacia-Geral do Estado

**AICPA** - Comitê de Procedimentos de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados

**AP** – Administração Pública

**CF/88** – Constituição Federal de 1988

**CGE**– Controladoria-Geral do Estado

**CGU** – Controladoria-Geral da União

**DN** – Decisão Normativa

**LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal

**MG** – Minas Gerais

**NBCT** – Normas Brasileiras de Contabilidade

**OGE** – Ouvidoria-Geral do Estado

**PEC** – Proposta de Emenda a Constitucional

**PEEMG** – Poder Executivo do Governo do Estado de Minas Gerais

**TCEMG** – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

**TCU** – Tribunal de Contas da União

**TI** – Transparência Internacional

**USCI**– Unidade Seccional/Setorial de Controle interno

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1.1 Tema Contextualização</b> .....	12
<b>1.2 Problema</b> .....	12
<b>1.3 Justificativa</b> .....	13
<b>1.4 Objetivos</b> .....	13
1.4.1 Geral.....	13
1.4.2 Específicos .....	13
<b>1.5 Metodologia da pesquisa</b> .....	13
<b>2. REVISÃO TEÓRICA</b> .....	15
<b>2.1 Controle interno</b> .....	15
<b>2.2 Auditoria interna</b> .....	17
<b>2.3 Fraude</b> .....	18
<b>2.4 Corrupção</b> .....	21
<b>3. BREVE HISTÓRICO DO CONTROLE INTERNO</b> .....	26
<b>3.1 Controle interno no Brasil</b> .....	26
<b>3.2 Órgãos e estratégias de controle interno no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais</b> .....	27
<b>4. REGULAMENTAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NO PODER EXECUTIVO EM MINAS GERAIS</b> .....	31
<b>4.1 Lei nº. 4.320 de 17 de março de 1964</b> .....	31
<b>4.2 Constituição Federal de 5 de outubro de 1988</b> .....	32
<b>4.3 Constituição Mineira de 21 de setembro de 1989</b> .....	33
<b>4.4 Lei Federal nº. 8.429 de 2 junho de 1992</b> .....	33
<b>4.5 Lei nº. 8.666 de 21 de junho de 1993</b> .....	34
<b>4.6 Lei Complementar nº. 101 de 4 de maio de 2000</b> .....	34
<b>4.7 Lei Federal nº. 12.527 de 18 de novembro de 2011</b> .....	35
<b>4.8 Decreto Estadual nº. 46.782 de 23 de junho de 2015</b> .....	36
<b>4.9 Lei Estadual nº. 22.257 de 27 de julho de 2016</b> .....	37
<b>4.10 Decisão Normativa TCEMG nº 02 de 26 de outubro de 2016</b> .....	38

<b>5. PROCEDIMENTOS DE CONTROLES INTERNOS NO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE MG.....</b>	<b>39</b>
<b>5.1 Controles internos aplicáveis na gestão de licitações, contratos e compras .....</b>	<b>39</b>
5.1.1 Fase interna da Licitação .....	42
5.1.2. Fase externa da licitação.....	42
5.1.3 Fase contratual.....	43
5.1.4 Fase operacional ou de manutenção .....	43
<b>5.2 Controles internos aplicáveis na gestão de recursos humanos.....</b>	<b>44</b>
<b>5.3 Controles internos aplicáveis na gestão da receita pública.....</b>	<b>45</b>
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>46</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>47</b>

## **1. INTRODUÇÃO**

### **1.1 Tema Contextualização**

O trabalho versa sobre a importância do controle interno no combate à fraude e a corrupção no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

A Administração Pública tem o dever de prestar contas perante a sociedade e esta tem o direito de controlar a ação do governo (controle social), nesse contexto o controle interno exerce um papel preponderante visando mitigar erros bem como apurar e prevenir fraude e corrupção na Administração Pública (como o desvio de recursos públicos com aplicações indevidas ou sem a devida observância dos princípios de economicidade, eficiência e eficácia) por meio do desenvolvimento de técnicas de análise que permitam identificar distorções na ação governamental entre o que foi idealizado e o que é alcançado em termos reais, no intuito de gerar um maior nível de eficiência e eficácia no uso dos recursos públicos e efetividade no seu resultado.

Portanto, torna-se imprescindível uma avaliação e uma discussão sobre a estrutura de controle interno que combata à fraude e à corrupção evitando que recursos públicos, já escassos, sejam desperdiçados ou desviados.

### **1.2 Problema**

Emerge, portanto, o seguinte questionamento: Qual a estrutura legal institucional e de processos envolvendo o Sistema de Controle interno do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais que atua para a detecção de fraudes e corrupção na Administração Pública?

Restringiremos esta análise à estrutura de controle interno do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais para o qual faremos uma pesquisa normativa e uma pesquisa em macroprocesso descrevendo como esta estrutura se apresenta.

### **1.3 Justificativa**

A importância deste trabalho está em dar transparência a uma estrutura pouco divulgada e, por conseguinte, pouco conhecida, abrindo um debate acadêmico sobre essa questão tão importante para a sociedade que são os mecanismos de combate e prevenção à fraude e à corrupção no poder público.

### **1.4 Objetivos**

#### **1.4.1 Geral**

O objetivo geral deste trabalho é identificar sob a ótica do controle interno a estrutura voltada para o combate à fraude e à corrupção existentes na Administração Pública do Poder Executivo Estadual de Minas Gerais, em face à legislação e às boas práticas.

#### **1.4.2 Específicos**

Os objetivos específicos da pesquisa são efetuar uma revisão conceitual sobre controle interno, corrupção, fraude; identificar as referências constitucionais e legais relacionadas ao Sistema de Controle interno do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e efetuar uma análise desses referenciais legais e infralegais bem como da estrutura do Controle interno e, finalmente, apresentar as considerações finais sobre o tema ressaltando a importância do controle interno para mitigar erros, corrupção e fraude no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

### **1.5 Metodologia da pesquisa**

A metodologia aplicada na construção deste trabalho consistiu na realização de uma pesquisa descritiva de referencial bibliográfico sobre aspectos conceituais de corrupção, fraude e controle interno, por meio da literatura existente sobre o assunto, composta de livros, teses e dissertações, artigos de jornais e revistas, manuais de metodologia de trabalho de órgãos de controle interno nas diversas esferas do Poder Público, pronunciamentos de organismos

oficiais e apresentações em cursos promovidos pelos mesmos sobre o tema de controle interno.

Acrescentar-se-á, também, uma exploração interpretativa quanto a apresentação das normas legais, em sua hierarquia normativa objetivando inferir informações e conhecimentos acerca dos controles internos do Poder Executivo Estadual.

## **1.6 Estrutura do trabalho**

O trabalho está estruturado em sete capítulos. O primeiro é esta introdução. No segundo são apresentados os principais conceitos de controle interno, auditoria interna, fraude e corrupção.

No terceiro capítulo, um breve histórico do Controle interno, no quarto capítulo, uma pesquisa legislativa, não exaustiva, constitucional e infralegal referente ao Controle interno no Poder Executivo do Estado de MG. No quinto capítulo são apresentados o controle interno de três macroprocessos do poder executivo do Estado de MG. No sexto capítulo são feitas as considerações finais do trabalho e, por último, as referências bibliográficas.

## 2. REVISÃO TEÓRICA

### 2.1 Controle interno

O controle interno, segundo a DN 02/2016 do TCEMG, de 26/10/2016, é o conjunto coordenado de práticas e de métodos operacionais a ser implantado em todos os níveis hierárquicos do Poder Executivo, nosso caso em pauta, estruturado para enfrentar riscos e fornecer uma mínima segurança de que, na consecução das metas e dos objetivos do Poder, serão observadas as seguintes diretrizes:

I – execução ordenada, ética, econômica, eficiente e transparente dos processos de trabalho, bem como eficaz;

II – cumprimento das obrigações de *accountability* – prestação de contas e responsabilização de agentes públicos;

III – cumprimento dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da razoabilidade e da finalidade, dos atos legais e infralegais, observando as melhores técnicas de gestão; e

IV – preservação dos recursos públicos contra perda, mau uso e danos ao erário.

Segundo a normatização adotada pela Intosai<sup>1</sup>:

“[...] controle interno é um **processo integrado** efetuado pela direção e corpo de funcionários e é estruturado **para enfrentar os riscos e fornecer segurança** de que na **consecução da missão** da entidade os seguintes **objetivos gerais serão alcançados**:

- execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- cumprimento das obrigações de *accountability*;
- cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;
- salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano (grifo nosso).”

Segundo a CGU, em seu Regulamento do III Concurso de Boas Práticas aprovado pela Portaria nº 1776, de 09 de julho de 2015, o Controle interno é o

<sup>1</sup>ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. *Diretrizes para as normas de controle interno do setor público*. Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007, p. 19.

conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos que estão interligados, visando assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.

A existência do controle interno justifica-se principalmente pela necessidade de se promover a otimização dos recursos públicos, sendo um instrumento de promoção da defesa do patrimônio público. Além disso, conta com a vantagem de oferecer alternativas de melhoria na atuação de cada setor da administração pública, visando à qualidade, transparência e, sobretudo, à probidade administrativa.

O Controle interno, para JUND (2005, p.371) entende-se como todos os instrumentos da entidade ou órgão que são destinados à vigilância, fiscalização e verificação administrativa; permitindo prever, observar, dirigir ou governar os acontecimentos que verificamos dentro da organização.

Outra definição de controle interno, segundo NASCIMENTO (2010, p.194) voltada para a administração pública brasileira é a estabelecida por Ruy Remyrech (2005),

o controle interno faz parte do plano de organização da administração pública e tem os mesmos objetivos, ocupa-se essencialmente com o processamento de informações que retroalimentam a função de comando, concorrendo para a correta tomada de decisões; coexiste com as demais funções da administração, e com elas, por vezes, se confunde, sendo cada qual indispensável para o funcionamento do sistema que formam, de tal maneira, que a falha em uma delas pode embaraçar o funcionamento de todo o conjunto.

Muito citado em livros e em bibliografias e trabalhos relativos à Controle interno é a definição do American Institute of Certified Public Accountants – AICPA,

o controle interno compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas coordenados, adotados numa empresa para proteger seus ativos, verificar a exatidão operacional e promover a obediência às diretrizes administrativas estabelecidas” (JUND, 2005, p. 371).

Attie (2007, p. 182) cita que o Comitê de Procedimentos de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados, AICPA, define o controle interno como todo o plano da organização, com seus métodos e medidas, que visam proteger o patrimônio e conferir a exatidão e a fidedignidade dos registros contábeis e a adesão à política traçada pela administração.

Conforme a CGU (BRASIL, 2001, p.68), são objetivos a serem atingidos pelos controles internos administrativos:

- ✓ propiciar a observância das normas legais, instruções normativas, estatutos e regimentos;
- ✓ assegurar exatidão, confiabilidade, integridade e oportunidade nas informações contábeis, financeiras, administrativas e operacionais;
- ✓ evitar o cometimento de erros, desperdícios, abusos, práticas antieconômicas, atos de corrupção e fraudes;
- ✓ propiciar informações oportunas e confiáveis, inclusive de caráter administrativos/operacional, sobre os resultados e efeitos atingidos;
- ✓ salvaguardar os ativos financeiros e físicos quanto à sua boa e regular utilização e assegurar a legitimidade do passivo;
- ✓ permitir a implementação de programas, projetos, atividades, sistemas e operações, visando à eficácia, eficiência e economicidade na utilização dos recursos públicos; e
- ✓ assegurar a aderência das atividades às diretrizes, planos, normas e procedimentos do órgão/entidade.

## **2.2 Auditoria interna**

Conforme preconiza Attie (2007, p. 205) o objetivo geral da auditoria interna é auxiliar a administração pública no desempenho eficiente de suas funções, fornecendo recomendações referentes as atividades auditadas.

A Auditoria Interna, para JUND (2005, p.27-28):

é uma atividade de avaliação independente e de assessoramento da administração, voltada para o exame e avaliação da adequação, eficiência e eficácia dos sistemas de controle, bem como da qualidade do desempenho das áreas, em relação às atribuições e aos planos, às metas, aos objetivos e às políticas definidos para as mesmas.

Portanto, a auditoria interna procede à avaliação da adequação, da eficácia e da eficiência do sistema de controle interno de um determinado órgão/entidade no cumprimento dos objetivos dessa, verificando se os controles internos estão funcionando como deveriam.

Conforme a NBCT – 12, aprovada pela Resolução CFC nº 780/95, de 24 de março de 1995, a auditoria interna é o conjunto de procedimentos técnicos cuja

finalidade é examinar a integridade, adequação bem como a eficácia dos controles internos e das informações físicas, contábeis, financeiras e operacionais da instituição.

Uma das principais atribuições da auditoria interna é avaliar os controles internos administrativos da unidade, de forma a assegurar que os objetivos das entidades da administração pública sejam alcançados, devendo considerar todos os fatos relevantes na execução do trabalho; a saber:

- ✓ conhecimento detalhado dos sistemas existentes e dos controles internos;
- ✓ natureza, oportunidade e extensão dos procedimentos;
- ✓ existência de partes relacionadas;
- ✓ ciclo Operacional;
- ✓ conhecimento das atividades operacionais da instituição;
- ✓ conhecimento da execução orçamentária.

### 2.3 Fraude

Pela norma ISA 240, fraude é um “ato intencional praticado por um ou mais indivíduos entre gestores, responsáveis pela governança, empregados ou terceiros, envolvendo o uso de falsidade para obter uma vantagem injusta ou ilegal”.

Outra definição internacional vem da obra *Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide* (2008): fraude é qualquer ato ou omissão intencional concebido para enganar os outros, resultando na vítima sofrendo perdas e/ou o autor obtendo um ganho.

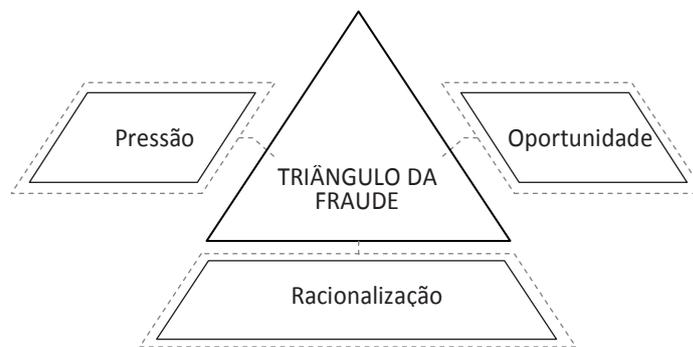
Nas Normas Brasileiras de Contabilidade o termo fraude refere-se a ato intencional de omissão ou manipulação de transações, adulteração de documentos, registros e demonstrações contábeis. A fraude pode ser caracterizada por manipulação, falsificação ou alteração de registros ou documentos, de modo a modificar os registros de ativos, passivos e resultados; apropriação indébita de ativos; supressão ou omissão de transações nos registros contábeis; registro de transações sem comprovação; e aplicação de práticas contábeis indevidas.

A intenção é um elemento importante para diferenciar a fraude do erro. O erro, ainda que possua potencial de grande prejuízo, não é objeto deste

referencial. A fraude também pode ocorrer pela omissão. Quanto ao benefício, em geral, implica em ganhos para o agente ou para terceiros, mas não necessariamente o benefício existirá. A fraude pode ocorrer pela lesão intencional, ainda que o agente não se beneficie dela. Ou até sem lesão, desde que o agente esteja se beneficiando. Existindo ganho, este pode ser direto, o mais comum, ou indireto, por recebimento de vantagem ainda que sem valoração financeira.

A fraude nas organizações foi objeto de estudo de Donald R. Cressey (1953), que teorizou um modelo que ficou conhecido como “Triângulo da fraude”. Por esse modelo, para uma fraude ocorrer, é necessária a ocorrência de três fatores: pressão, oportunidade e racionalização.

**FIGURA 1: Triângulo da fraude.**



**Fonte:** Referencial de Combate à Fraude e a Corrupção, TCU, 2017.

A primeira aresta do triângulo da fraude é a pressão, que também é chamada de incentivo ou motivação. A pressão é o que motiva o crime em primeiro lugar. Essa pressão pode ter várias origens, mas em geral se trata de algum problema financeiro do indivíduo, que por não conseguir resolver por meios legítimos, passa a considerar cometer uma ilegalidade para resolver o seu problema.

A pressão pode ter origem pessoal ou profissional. Alguns exemplos de pressão podem ser incapacidade de honrar as suas dívidas pessoais, vício no jogo ou em drogas, problemas de saúde, metas de produtividade no trabalho, desejo por padrão de vida superior.

A segunda aresta, oportunidade, refere-se à fraqueza do sistema, na qual o servidor tem o poder e habilidade para explorar uma situação que faz a fraude possível. A oportunidade define o método com que a fraude será cometida.

O indivíduo deve vislumbrar uma forma de usar e abusar de sua posição de confiança para resolver o seu problema financeiro com uma percepção de baixo risco de ser pego.

A oportunidade é criada por controles ineficazes e falhas na governança e, quanto maior for a percepção de oportunidade, maior a probabilidade de a fraude ocorrer.

Outros fatores que estão relacionados com a percepção de oportunidade são: a assunção de que a organização não está ciente; os servidores não serem verificados periodicamente quanto ao cumprimento das políticas; a crença de que ninguém se importa e que ninguém vai considerar a transgressão grave.

Mesmo que a pressão seja extrema, a fraude não vai ocorrer se a oportunidade não estiver presente.

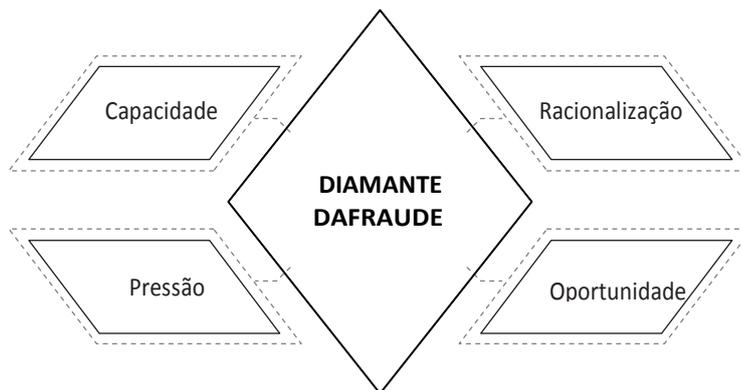
A terceira aresta é a racionalização, que significa que o indivíduo antes de transgredir cria algum tipo de racionalização moralmente aceitável antes de se envolver em comportamentos antiéticos.

A racionalização refere-se à justificação de que o comportamento antiético é algo diferente de atividade criminosa. Os transgressores se veem como pessoas honestas e comuns que são pegas em más circunstâncias.

As racionalizações comuns são “eu estava apenas pegando emprestado o dinheiro”, “eu merecia esse dinheiro”, “eu tinha que desviar o dinheiro para ajudar minha família”, “eu não sou pago o que mereço”, “minha organização é desonesta com outros e merece ser trapaceada”.

A partir do triângulo da fraude, outra teoria introduziu o “diamante da fraude”. Nesse modelo, a nova aresta é a capacidade. Isso significa que para a fraude ocorrer, além dos fatores do triângulo da fraude, o transgressor precisa ter as habilidades pessoais e técnicas para cometer a fraude.

Assim, a pressão é a causa-raiz da fraude, que leva o indivíduo a racionalizar e buscar uma oportunidade, e quando esse cenário está montado, bastaria a capacidade do indivíduo para a fraude ocorrer.



**FIGURA 2: Diamante da fraude.**

**Fonte:** Referencial de Combate à Fraude e a Corrupção, TCU, 2017.

## 2.4 Corrupção

SILVA (2001, p.27-28) define que corrupção é:

“a prática do uso do poder do cargo público para a obtenção de ganho privado, à margem das leis e regulamentações em vigor. É o comportamento de agentes públicos que foge das normas aceitáveis para atingir fins privados. É o mau uso do poder político para benefícios privados ou é a venda, por parte de funcionários públicos, de propriedade do governo tendo em vista ganhos pessoais.”

Segundo o Dicionário Priberam (<https://www.priberam.pt/dlpo/>) corrupção é:

“Ato ou efeito de corromper ou de se corromper; alteração do estado ou das características originais de algo. (Adulteração); comportamento desonesto, fraudulento ou ilegal que implica a troca de dinheiro, valores ou serviços em proveito próprio. [Figurado] Degradação moral. (Depravação, perversão); sedução”.

Na legislação penal brasileira, em sentido estrito, a corrupção se apresenta de duas formas: corrupção ativa e corrupção passiva, que respectivamente e suscintamente significam oferecer ou solicitar alguma vantagem indevida. Mas no cotidiano a corrupção é um termo guarda-chuva que abriga diversas outras condutas.

O diagrama disposto na “figura 3”, constante do “Referencial de Combate à Fraude e a Corrupção” do Tribunal de Contas da União, cita as condutas que caracterizam o comportamento corrupto pelo ordenamento nacional e incluem tanto infrações penais quanto civis e administrativas.

**FIGURA 3: Conduas que fazem parte do gênero “corrupção”.**



**Fonte:** Referencial de Combate à Fraude e a Corrupção, TCU, 2017.

A temática da corrupção é recente, e não há uma teoria da corrupção no Brasil, no plano dos pensamentos social e político brasileiros. No caso da literatura especializada, pode-se dizer que o tratamento sistemático sobre a corrupção remonta ao ano de 1950, com a emergência de uma perspectiva funcionalista para os estudos das ciências sociais.

Os estudos sobre o tema da corrupção, “Referencial de Combate à Fraude e a Corrupção” do Tribunal de Contas da União, surgem nos Estados Unidos, tendo em vista o problema da modernização e abordagens comparativas tomando o tema do desenvolvimento.

Ao relacionar o problema do desenvolvimento político e econômico ao tema da corrupção, a abordagem funcionalista procura compreender o modo como ela pode contribuir ou emperrar o desenvolvimento de sociedades tradicionais e

subdesenvolvidas. Como pano de fundo, há uma preocupação com os processos de modernização, de acordo com um caráter sistêmico que a corrupção assume em sociedades tradicionais.

Como já observava Merton (1970), a corrupção é uma função manifesta e latente de sociedades tradicionais, onde a corrupção é a própria norma, em comparação com a modernidade. Como função manifesta, a corrupção tem por consequência fomentar ou impedir a modernização, representando, em muitos casos, eventuais benefícios para a constituição de uma ordem moderna, balizada, principalmente, nas iniciativas do espírito capitalista.

Para a sociologia da modernização, há uma relação necessária entre corrupção e modernização, uma vez que cenários de larga corrupção definem uma baixa institucionalização política e, por sua vez, uma ordem fraca para a mediação e a adjudicação de conflitos (HUNTINGTON, 1975).

Pela abordagem funcionalista, a corrupção seria típica de sociedades subdesenvolvidas, representando um tipo de prática aceita diante da baixa institucionalização política. Os momentos de mudança social favorecem a corrupção pelo hiato existente entre modernização e institucionalização, tornando-a típica de sociedades em processo de mudança social.

Em cenários de baixa institucionalização política, como nota Huntington, a corrupção tende a ser um tipo de ação mais acentuada, porquanto a modernização implique novos atores na cena política, ensejando clivagens sociais e um comportamento pouco conducente à norma.

Pela abordagem funcionalista, que se tornou dominante na década de 1960, a corrupção poderia cumprir uma função no desenvolvimento. Se mantida sob controle, a corrupção pode ser uma forma alternativa, encontrada pelos agentes políticos, de articular seus interesses junto à esfera pública. Qualquer semelhança com o Brasil atual, não é mera coincidência. Por exemplo, a construção de máquinas políticas visa a influenciar o conteúdo das decisões tomadas na arena legislativa, por meio da persuasão das elites partidárias. A constituição dessas máquinas políticas, nas quais a corrupção é o elemento chave, colabora para o arrefecimento da disputa entre clivagens sociais que surgem com a modernização, servindo, dessa forma, para o desenvolvimento político, econômico e social (SCOTT, 1969).

A corrupção é explicada, portanto, como disfunção inerente de uma estrutura social de tipo tradicional, que, no contexto da modernidade, gera instabilidade no plano político e econômico.

A corrupção, dessa forma, pode cumprir uma função de desenvolvimento, uma vez que ela força a modernização. Porém, sua função de desenvolvimento é cumprida desde que ela esteja sob o controle das instituições políticas, de tipo moderno. Do ponto de vista dos benefícios, a corrupção pode agilizar a burocracia, ao tornar mais rápida a emissão de documentos e autorizações formais por parte do Estado. A corrupção azeita o desenvolvimento ao estabelecer um laço informal entre burocratas e investidores privados que favorece o desenvolvimento econômico (LEFF, 1964).

Ao absorver o problema da modernização como núcleo central para explicar a corrupção, a vertente funcionalista busca compreender os custos e os benefícios da corrupção para o desenvolvimento, de acordo com uma premissa de que seu entendimento considera os aspectos funcionais e disfuncionais dos sistemas políticos.

A partir dos anos 1970, conforme citado no “Referencial de Combate à fraude e à corrupção” do TCU, a literatura sobre o tema da corrupção deu uma guinada metodológica, direcionando-se para o tema da cultura e o tema do desenvolvimento passou a ser considerado na dimensão da política, partindo da premissa de que a cultura é predominante em relação ao político e ao econômico, ao definir os valores dentro da estrutura social. Apesar de essa vertente ter rompido com a questão dos benefícios da corrupção, ao incorporar o problema dos valores, ela não rompeu com a estrutura metodológica do funcionalismo.

O conceito técnico-jurídico de corrupção não é universal. Pode se emprestar, ao sabor da opção política do país, incrementando ou reduzindo a lista do que se poderia enquadrar como prática corrupta.

A Transparência Internacional (TI), conforme citado no “Referencial de Combate à fraude e à corrupção” do TCU, sugere analisar as fragilidades das licitações a partir do exame de 5 (cinco) fases. Para cada uma das fases, a TI indica os aspectos mais sensíveis à prática de ilícitos.

Como se poderá perceber, salvo algum posicionamento peculiar, o olhar da TI não destoia da visão da doutrina brasileira e das avaliações realizadas pelos nossos órgãos de controle.

A corrupção está ligada à ação de dois agentes: o corruptor e o corrupto, sendo que o corruptor um agente privado e o corrupto um agente público.

A ação de corromper também pode ser entendida como o resultado de subornar, dando dinheiro ou presentes para alguém em troca de benefícios especiais de interesse próprio. Além disso, a corrupção pode ser definida como utilização do poder ou autoridade para conseguir obter vantagens e fazer uso do dinheiro público para o seu próprio interesse, de um integrante da família ou amigo.

De acordo com o Business Anti-Corruption Portal da União Europeia (fonte: <https://www.transparency.org/glossary/term/bribery>, consultada em 20 de julho deste ano), dedicada a combater a corrupção empresarial, as principais formas de corrupção são o suborno, o peculato, a fraude e a extorsão.

Temos como exemplos de corrupção a ação de favorecer alguém prejudicando outros; aceitar e solicitar recursos financeiros para obter um determinado serviço público, retirada de multas, etc.; desviar verbas públicas e/ou dinheiro destinado para um fim público; oferecer ou aceitar suborno; favorecer determinada empresa em licitação em troca de algo; favorecer políticos em troca de cargo público, assistência médica, cesta básica, etc.; omitir-se quando vir algo errado.

Para que se configure a corrupção, são precisos no mínimo duas pessoas: o corruptor e o corrompido, que são os atores da corrupção, mas em alguns casos estão presentes também: o sujeito conivente e o sujeito irresponsável.

- ✓ Corruptor: aquele que propõe uma ação ilegal para benefício próprio, de amigos ou familiares, sabendo que está infringindo a lei;
- ✓ Corrompido: aquele que aceita a execução da ação ilegal em troca de dinheiro, presentes ou outros serviços que lhe beneficiem. Este indivíduo também sabe que está infringindo a lei;
- ✓ Conivente: é o indivíduo que sabe do ato de corrupção, mas não faz nada para evitá-lo, favorecendo o corruptor e o corrompido sem ganhar nada em troca. O sujeito conivente também pode ser atuado e acusado no crime de corrupção; e
- ✓ Irresponsável: é alguém que normalmente está subordinado ao corrompido ou corruptor e executa ações ilegais por ordens de seus superiores, sem ao menos saber que esses atos são ilegais. O sujeito irresponsável age mais por amizade do que por profissionalismo.

### **3. BREVE HISTÓRICO DO CONTROLE INTERNO**

#### **3.1 Controle interno no Brasil**

A partir do sítio do TCU, visitado em 28 de julho deste ano, e da Revista eletrônica do TCU, Vol. 31, nº 86, é possível traçar uma linha histórica do controle no Brasil.

Em 1680, criaram-se as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal.

A partir do Código Pombalino, de 1761, surge uma Corte de avaliação financeira.

A Carta Régia de 1764 determina a implantação de Juntas da Fazenda no Rio de Janeiro e nas Capitanias.

Em 1808, foi instalado o Erário Régio e criado o Conselho da Fazenda, que tinha como atribuição acompanhar e controlar a execução da despesa pública de todos os dados referentes ao patrimônio e aos fundos públicos, com a chegada da família Real ao Brasil.

Em 1822, com a Proclamação da Independência, foi instituído o Tesouro Nacional, com características de tribunal. Teoricamente, a partir de então, foram dados os primeiros passos no sentido de controlar a gestão governamental por meio de orçamentos públicos e de balanços gerais.

Em 1831, foi criado o Tribunal do Tesouro Público Nacional. Este agrupava as atividades fiscalizadoras do Tesouro Nacional e do Conselho da Fazenda, competia-lhe a administração da despesa e da receita públicas, da contabilidade e dos bens nacionais.

Em 1850, com a reforma administrativa daquele ano, confirmou-se a competência do Tribunal do Tesouro Público Nacional sobre a suprema administração da Fazenda.

Em 1858, o Tribunal do Tesouro ampliou sua competência com a criação de uma diretoria de Tomada de Contas.

Em 1889, com a Proclamação da República e o fortalecimento institucional das atividades legislativas, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa,

foi criado o Tribunal de Contas da União.

A Lei nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, organizou o Código de Contabilidade da União, regulamentado pelo Decreto nº 15.783, de 8 de novembro de 1922.

Com a Constituição Federal de 1937, na vigência do Estado Novo, alguns contratos passaram a prescindir de registro junto ao Tribunal, juntamente com despesas de tipo: representação, excursão, hospedagem etc. Até 1945, o Estado começa a ampliar suas funções econômicas, introduzindo uma administração mais gerencial, utilizando-se princípios e técnicas da iniciativa privada, mas com ênfase no interesse público.

Em 1946, retornou a autonomia do Tribunal de Contas. Houve progressos no controle orçamentário, com a fiscalização da administração financeira na União, nos Estados e Municípios.

Em 1964 foi editada a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabeleceu as “Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”

A Constituição de 1967 aprimorou a norma geral sobre controle, nos artigos 16 e 70.

Em 1969, com o advento da Reforma Administrativa de 1969, a importância do controle foi destacada e deixou clara sua função de proteção ao Patrimônio Público, por meio de normas voltadas para a fiscalização e o acompanhamento dos controles, registros, e aplicação dos recursos públicos, zelando e protegendo dessa forma, o gestor público, de penalidades e ações futuras, dos órgãos de fiscalização do Poder Público.

Na Constituição Federal de 1988, o controle da Administração Pública foi bem estabelecido, fazendo referência ao sistema de controle interno, que deve ser institucionalizado, mediante lei, na União, nos Estados e Municípios.

### **3.2 Órgãos e estratégias de controle interno no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais**

Conforme o livro “Controle interno 40 anos de História”, editado pela Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais em 2009, o histórico do Controle interno no PEEMG começou no governo de Israel Pinheiro, por meio do Decreto nº 11.947, de 30 de junho de 1969, quando foi criada a Auditoria de Operações para coordenar o “Sistema de Controle interno” responsável pelas atividades especiais de auditoria operacional nos órgãos e entidades do Poder Executivo, sendo subordinado ao Governador.

Naquela época os trabalhos de auditoria eram exames relativos à guarda e aplicação do dinheiro, aos valores e outros bens, à orientação e avaliação dos atos e fatos que foram objetos de registro, apuração e comunicação. O então cargo de Assessor para assuntos de fiscalização e controle do Governador, foi transformado em Auditor de Operações.

A Auditoria de Operações teve suas atribuições ratificadas pelo Decreto nº 12.216, de 19 de novembro de 1969. Novas regras acerca da fiscalização orçamentária, financeira e patrimonial dos Órgãos e Entidades, passaram a ser exercidas por intermédio do Sistema de Controle interno, instituído, pela primeira vez, na administração do poder executivo do Estado de Minas Gerais, melhorando o desempenho da Auditoria de Operações.

O Decreto 12.979, de 04 de setembro de 1970, instituiu a Inspeção-Geral da Fazenda como um órgão para auxiliar a Auditoria de Operações sendo também uma Unidade Central de Controle interno, com isso, a Auditoria passou a contar com o auxílio da Inspeção e a dividir a responsabilidade do Controle interno.

Em 6 de junho de 1971, no governo de Rondon Pacheco, a Auditoria de Operações passa a denominar-se Auditoria-Geral do Estado, sendo integrante da estrutura da Secretaria de Estado da Fazenda. À Auditoria-Geral do Estado competia examinar as despesas, verificando programas ou atividades em consonância com as normas legais. Já o Decreto 13.724, de 05 de julho de 1971, atribuiu à Auditoria-Geral o *status* de Unidade Central do Controle interno.

As atividades da Auditoria-Geral do Estado só foram regulamentadas pelo Decreto 36.825, de 27 de abril de 1995, e uma de suas competências, era a de promover a integração da Programação anual das Atividades de Auditoria com o Programa de Governo sob a batuta da Superintendência Central de Auditoria – SCA, bem como interagir com o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado objetivando ações eficazes de combate à malversação dos recursos

públicos. Nesse período a Auditoria-Geral do Estado passou a contar com o apoio técnico e administrativo da Secretaria de Estado da Casa Civil, enquanto não dispusesse de estrutura interna e quadro de pessoal próprio.

A reestruturação da Auditoria-Geral do Estado como órgão central do Sistema Estadual de Controle interno do Poder Executivo Estadual ocorreu por meio da Lei Delegada nº 92, de 29 de janeiro de 2003. Foi instituída a AUGE - Auditoria-Geral do Estado – como órgão autônomo, reunindo as funções de auditoria e correição administrativa e instituindo-se as novas funções de avaliação de programas governamentais.

A referida Lei foi regulamentada pelo Decreto 44.655, de 19 de novembro de 2007. Nesse contexto de mudanças e visando garantir a correta utilização dos recursos públicos, com o desenvolvimento da metodologia de auditoria de gestão para a avaliação dos programas sociais, avaliando-os e mensurando-os com fulcro aos princípios fundamentais de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade que regem a administração pública.

A grande novidade na nova estrutura a partir de 2003 é a descentralização das atividades de auditoria por meio da criação das unidades de auditoria setoriais e seccionais. Também foram incorporadas a Superintendência Central de Auditoria Operacional – SCAO – que era vinculada à Secretaria de Estado de Fazenda e a Superintendência Central de Correição Administrativa – SCCA – oriunda da Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração.

Por meio do Decreto 44.293, de 10 de maio de 2006, houve a criação do cadastro geral de convenientes – CAGEC. Já o CAFIMP, cadastro de fornecedores impedidos de licitar e contratar com a Administração Pública, foi instituído pela Lei nº 13.994, de 18 de setembro de 2001, que fora regulamentada pelo Decreto 44.431, de 29 de dezembro de 2006. A gestão do CAFIMP ficou a cargo da Auditoria-Geral do Estado. Foram também criados alguns sistemas operacionais como o SINAU – sistema informatizado de indicadores de auditoria, o SIGA – sistema integrado de gerenciamento de auditoria e o SICAD: sistema de informação e correição administrativa.

No exercício de 2004, por meio da publicação da Lei nº 15.304, de 11 de agosto de 2004, criou-se a carreira de Auditor Interno do Poder Executivo, realizando-se dois concursos públicos com o objetivo de recrutar profissionais

capacitados para a execução de auditoria preventiva e permanente nos órgãos e entidades estaduais.

Posteriormente, por meio da Lei Delegada n.º 180, de 20 de janeiro de 2011, a Auditoria-Geral do Estado passou a ser denominada de Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais tendo por finalidade representar o Órgão Central do Sistema de Controle interno do Poder Executivo, devendo

“assistir diretamente o Governador no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências atinentes, no âmbito do Poder Executivo, à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e combate à corrupção e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Estadual.”

A Lei Delegada n.º 133, de 25 de janeiro de 2007, redefiniu a estrutura básica da Auditoria-Geral do Estado que, na qualidade de Órgão Central do Sistema Central de Controle interno, com finalidade o planejamento, a coordenação e a execução de trabalhos de auditoria operacional, de gestão e de correição administrativa no âmbito do Poder Executivo Estadual. A Lei foi regulamentada pelo Decreto 44.655, de 19 de novembro de 2007, alterado pelo Decreto 45.270, de 29 de dezembro de 2009.

Com o advento da Lei Delegada n.º 179, de 1º de janeiro de 2011, e da Lei Delegada n.º 180, de 20 de janeiro de 2011, a Auditoria-Geral do Estado passou a ser denominada Controladoria-Geral do Estado, sendo sua estrutura redefinida com a criação de três Subcontroladorias: a de Auditoria e Controle de Gestão; a de Correição Administrativa e a da Informação Institucional e Transparência. O Decreto 45.795, de 5 de dezembro de 2011, estabeleceu as competências da Controladoria-Geral do Estado, com fulcro no art. 18 da Lei Delegada n.º 180, de 20 de janeiro de 2011.

Neste ano houve publicação do Decreto 47.139, de 24 de janeiro de 2017, dispondo sobre a nova organização da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (art. 3º). Com essa nova organização vê-se uma preocupação maior com a transparência e o controle social com foco no combate à fraude e à corrupção.

#### **4. REGULAMENTAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NO PODER EXECUTIVO EM MINAS GERAIS**

A legislação que regulamenta o Sistema de Controle interno no Estado de Minas Gerais, está elencada a seguir por ordem cronológica:

##### **4.1 Lei nº. 4.320 de 17 de março de 1964**

A Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 que “estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” cita o Controle interno em seus arts. 75 e 76, porém nota-se a presença exclusiva do Poder Executivo no exercício do controle interno, não se cogitando de órgãos de controle interno no Legislativo ou no Judiciário.

Essa Lei separa o controle interno (art. 76 a 80) do controle externo (art. 81 e 82), esse de responsabilidade do Congresso Nacional e do TCU e aquele de responsabilidade do próprio Governo.

A Constituição de 1967 alterou a Lei n.º 4.320/64 ao introduzir as expressões controle interno e controle externo, apresentando a definição para as competências do exercício daquelas atividades. Ao Poder Executivo incumbiu-se o controle interno, enquanto o externo foi atribuído ao Poder Legislativo.

Dispôs, ainda, sobre a universalidade do controle, sua abrangência sobre todos os atos da Administração, sem exceção, independentemente de se tratar da receita ou da despesa, fazendo recair sobre cada agente da Administração, de maneira individual, desde que apresentasse responsabilidade por bens e valores públicos.

A Lei 4320/64 inovou ao se estabelecer a verificação do cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos físico-financeiros e, desta forma,

começava-se a se pensar em controle de resultados na Administração Pública, além do controle legal; e ao consagrar os princípios do planejamento, do orçamento e do controle, instituindo o Orçamento Plurianual de Investimentos, o Orçamento por Programas e estabelecendo como objetivo das novas técnicas orçamentárias a eficácia dos gastos públicos.

#### **4.2 Constituição Federal de 5 de outubro de 1988**

A Constituição da República promulgada em 1988, em seus arts. 31, *caput*, 70 e 74 menciona o Sistema de Controle interno em âmbito federal, e determina que seja mantido por cada poder de forma integrada, porém mantendo o princípio da separação dos poderes.

A Carta Magna trouxe ainda em suas inovações que a fiscalização e o controle não se restringiriam às áreas financeira e orçamentária, mas, também, à contábil, à operacional e à patrimonial, respeitando não só o princípio da legalidade, mas reconhecendo a igual importância, nessa tarefa, de serem perseguidos e preservados os princípios da legitimidade e da economicidade, dentre outros.

Considerando os aspectos que dizem respeito particularmente à fiscalização e controle, a Constituição de 1988 representou um avanço, em decorrência da criação de sistemas de controle interno nos Poderes Legislativo e Judiciário e da determinação de que, juntamente com o do Poder Executivo, esses sistemas fossem de forma integrada, com a função de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos.

Também o Controle interno tem a função de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A menção da seção constitucional (IX) relativa à fiscalização faz com que a prática jurídica e administrativa considere o controle interno como simples

mecanismo de fiscalização *a posteriori*, alheio à própria gestão. Daí tem-se a Proposta de Emenda Constitucional n.º 45, de 2009, que acrescenta o inciso XXIII ao art. 37 da Constituição Federal, dispondo sobre as atividades do sistema de controle interno. Uma medida importante para o fortalecimento da capacidade de gestão do setor público:

“Art. 1º O art. 37 passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXIII:  
XXIII – As atividades do sistema de controle interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a que faz referência o art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão em especial as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas na forma da lei”.

Esta proposta pretende corrigir esta distorção, acrescentando a regulação do controle interno também no capítulo específico da Administração Pública e atribuindo-lhe, como não poderia deixar de ser, o caráter de "função essencial para o funcionamento da administração pública".

#### **4.3 Constituição Mineira de 21 de setembro de 1989**

O Controle interno é tratado na Constituição do Estado de Minas Gerais (1989) em seus arts. 73, § 1º, inciso I, 74 e 81, sendo que o art. 74 determina que cada poder do Estado terá o seu sistema de controle interno, cuja abrangência está sobre os atos de gestão em seus aspectos legal, de legitimidade, economicidade e da razoabilidade. O art. 81 da Constituição Estadual estabelece as finalidades do sistema de controle interno que são os mesmos estabelecidos no art. 74 da Constituição Federal de 1988.

#### **4.4 Lei Federal nº. 8.429 de 2 junho de 1992**

Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992, dispôs “sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”.

Esta Lei define quais são os atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito, os atos que causam prejuízo ao Erário, os atos que atentam contra os princípios da administração pública e os decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

Os sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa, na relação estabelecida entre ele e a Administração Pública, não são somente os servidores públicos, mas todos aqueles que estejam abrangidos no conceito de agente público, estabelecido pela referida Lei.

#### **4.5 Lei nº. 8.666 de 21 de junho de 1993**

A Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 que “regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências” cita o Sistema de Controle interno em seus arts. 102, 113 e 116, § 3º, I e III.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos também contribui para o sistema de controle, segundo as previsões do art. 113. No entanto, as regras de licitação já estavam presentes desde o Código de Contabilidade Pública da União, de 1922, no Decreto-Lei n.º 200 de 25 de fevereiro de 1967 e do Decreto-Lei n.º 2.300 de 21 de novembro de 1986.

O artigo 102 da Lei nº 8.666/93 estabelece que os titulares dos órgãos integrantes do Sistema de Controle interno deverão remeter ao Ministério Público cópias e documentos necessários ao oferecimento de denúncia, quando verificarem a existência de quaisquer dos crimes definidos nos artigos 89 a 99 da referida Lei.

#### **4.6 Lei Complementar nº. 101 de 4 de maio de 2000**

A Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências” menciona o Sistema de Controle interno em

seus arts. 54, parágrafo único, e 59, caput.

A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça a importância do Sistema de Controle interno e acrescenta novas atribuições como a emissão quadrimestral pelos responsáveis, no caso estadual, pelo TCEMG, MPMG e pelos poderes (executivo, legislativo e judiciário), do Relatório de Gestão Fiscal que é assinado pelo responsável da administração financeira e também pelo responsável pelo controle interno.

A referida Lei em seu art. 59 determina que o sistema de controle interno poderá auxiliar o Poder Legislativo na fiscalização do cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, com ênfase no atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; na observação dos limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar; as medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23; as providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; a destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as dessa Lei Complementar; no cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos, quando houver.

A LRF estabelece mecanismos de controle governamental para preservar as organizações sob seu comando da ocorrência de ilegalidades, erros, desvios ou fraudes, zelando no cumprimento das metas fixadas e identificando possíveis ajustes, ou instituindo novos procedimentos para atender às necessidades gerenciais.

#### **4.7 Lei Federal nº. 12.527 de 18 de novembro de 2011**

Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regula “o acesso a informações previsto no inciso XXXIII, do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art.216 da Constituição Federal” e faz outras alterações.

A referida Lei tem sua importância pois permite ao cidadão a fiscalização, e por que não dizer, controle sobre a atividade administrativa pública.

É chamada de Lei de Acesso à Informação e obriga órgãos públicos em todos níveis de governo, incluindo toda a administração direta, empresas públicas, autarquias e fundações do Governo do Estado de Minas Gerais, a oferecer informações relacionadas às suas atividades a qualquer pessoa que solicitar os dados.

É um excelente instrumento de transparência em prol do controle da sociedade.

#### **4.8 Decreto Estadual nº. 46.782 de 23 de junho de 2015**

Dispõe sobre o Processo Administrativo de Responsabilização, previsto na Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. É chamada de Lei Anticorrupção. Pela nova norma, empresas comprovadamente envolvidas em atos ilícitos contra a administração pública direta e indireta podem ser responsabilizadas civil e administrativamente. Conforme o decreto estadual, a investigação, a condução dos processos e a aplicação das sanções serão de competência exclusiva da Controladoria-Geral de Minas (CGE-MG).

O Decreto mineiro nº 46.782/2015, de 23 de junho de 2015, também prevê a publicação imediata à instauração do processo administrativo do nome e do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) das empresas investigadas por irregularidades, visando a penalizar adequadamente as empresas que praticarem ato de corrupção e assim reduzir a impunidade. A medida reforça um dos pilares da administração pública: o de aumentar a transparência e o controle social.

A Lei Anticorrupção que entrou em vigor em janeiro de 2014, pode ser aplicada contra empresas que corrompam agentes públicos, fraudem licitações ou contratos públicos, entre outras irregularidades. A responsabilização da pessoa jurídica não excluirá a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores que participem do ato ilícito.

As empresas poderão receber multas de até 20% do faturamento bruto, ou até R\$ 60 milhões quando não for possível este cálculo. De acordo com o texto, as multas serão fixadas levando-se em consideração a gravidade e a repercussão social da infração, observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Irregularidades em contratos acima de R\$ 1 milhão, propinas ou vantagens que ultrapassem a R\$ 300 mil e atos lesivos praticados contra a Secretaria da Fazenda do Estado de MG e que envolvam as áreas da saúde, educação, assistência social e segurança pública são exemplos de irregularidades que agravam o cálculo da multa. Outra penalidade administrativa possível é a publicação extraordinária da decisão condenatória em meios de comunicação de grande circulação.

As empresas poderão atenuar as penalidades por meio de acordos de leniência, também celebrados única e exclusivamente com a Controladoria-Geral do Estado. Caso colaborem efetivamente com as investigações e admitam a prática do delito, poderão obter uma redução de até dois terços no valor da multa. A existência de mecanismos internos de *compliance* também será considerada como atenuante pela CGE. As propostas de acordos de leniência serão mantidas em sigilo.

#### **4.9 Lei Estadual nº. 22.257 de 27 de julho de 2016**

Lei Estadual nº 22.257, de 27 de julho de 2016, estabeleceu “ a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências”.

Por meio dessa ficou estabelecida a estrutura orgânica do Poder Executivo do Governo do Estado de Minas Gerais, sendo que o Sistema de Controle interno é tratado na Seção II, art. 9º, que elenca quais órgãos exercerão o Controle interno no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. São eles: a Controladoria-Geral do Estado – CGE –, como órgão central; a Advocacia-Geral do Estado – AGE; o Conselho de Ética Pública e a Ouvidoria-Geral do Estado. O § 1º determina quais são os órgãos de apoio de controle interno no referido Poder: o Conselho de Corregedores dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo; as unidades seccionais

ou setoriais, que compreendem as funções de auditoria, transparência e correição de controle interno e as das empresas públicas e sociedades de economia mista; as corregedorias e núcleos de correição e o Colegiado de Corregedorias dos Órgãos de Defesa Social.

#### **4.10 Decisão Normativa TCEMGnº 02 de 26 de outubro de 2016**

Decisão Normativa 02/2016 do TCEMG, de 26/10/2016 que aprova as “Orientações sobre Controle interno”, aplicáveis aos sistemas de controle interno de cada um dos Poderes do Estado de Minas Gerais e dos seus Municípios e dá outras providências.

Segundo a DN 02/2016 do TCEMG os princípios gerais das ações do sistema de controle interno aplicados à administração pública são:

- ✓ relação custo e benefício: o custo de uma ação de controle não deve exceder os benefícios que ela pode proporcionar;
- ✓ qualificação adequada, treinamento e rodízio de agentes públicos na execução de atos administrativos no intuito de reduzir ou evitar a ocorrência de erros ou irregularidades na execução de atos administrativos;
- ✓ delegação de poderes: visa a desconcentração administrativa que assegura mais rapidez e objetividade à tomada de decisão, sendo que a autoridade delegada possui o dever de prestar contas dos atos praticados em virtude das responsabilidades assumidas em razão da delegação (accountability);
- ✓ definição de responsabilidades: por meio de regulamentação e organograma próprios, com a definição clara dos gestores e das unidades da estrutura organizacional, bem como das responsabilidades pois assim é possível responsabilizar o gestor quando as suas atribuições estão definidas;
- ✓ segregação de funções: nos processos de trabalho do Poder deve haver previsão de separação das funções de autorização, execução, registro e controle entre unidades ou agentes públicos distintos;
- ✓ instruções formalizadas: os processos de trabalho mais relevantes de um Poder e sujeitos a maior incidência de riscos devem ser regulamentados e

padronizados em instruções normativas, em manual de rotinas e de procedimentos ou em fluxogramas;

- ✓ controles sobre os processos de trabalho: é necessário que seja estabelecido no Poder o acompanhamento dos atos contábeis, financeiros, operacionais e orçamentários, entre outros, a fim de que sejam verificadas a legitimidade do ato, a sua consonância com as finalidades do Poder Executivo, foco deste trabalho, e a existência de autorização da autoridade competente para a sua prática; e
- ✓ aderência às diretrizes e às normas legais: os atos devem ser legais, ou com base em legislação e normas infralegais.

## **5. PROCEDIMENTOS DE CONTROLES INTERNOS NO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE MG**

### **5.1 Controles internos aplicáveis na gestão de licitações, contratos e compras**

A ocorrência de irregularidade que acarrete a nulidade do processo licitatório implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilização de quem lhes tenha dado causa, com fulcro no art. 7º, § 6º, da Lei n. 8.666/93.

De modo a evitar a ocorrência de fraudes ou corrupção em operações de agentes internos ou externos, principalmente no que se refere aos procedimentos licitatórios, o Poder Público tem a obrigação constitucional de instituir sistema de controle interno para identificar situações de riscos, avaliar os impactos negativos dos riscos nos objetivos e propor ações para mitigar os eventos negativos.

Como se constata, o controle interno é um meio de se garantir a efetividade da gestão pública. Não sem razão, a Unidade Seccional/Setorial de Controle interno, juntamente com as demais unidades (setor de compras, ordenador de despesa, setor de licitação, setor de contabilidade, tesouraria etc.) formam a rede de controle interno da entidade/órgão do PEEMG para a persecução do objetivo comum.

Na verificação da existência, manutenção e adequação das normas e procedimentos para aquisição de bens e serviços, devem ser observados os requisitos legais para realização de licitação, inclusive os parâmetros para os casos de dispensa e inexigibilidade, previstos nos art. 24 e 25 da Lei Federal 8.666/93.

A manutenção do CAGED – Cadastro Geral de Fornecedores - atualizado e controle de preços sobre os principais produtos e serviços consumidos e contratados, também faz parte dos procedimentos de controle do PEEMG. Também é necessária a verificação da existência dos processos devidamente formalizados, notadamente os registros e atas pertinentes aos processos licitatórios e o posterior acompanhamento da execução dos contratos celebrados pela administração, notadamente o cumprimento das obrigações dos contratados.

As aquisições feitas pelo PEEMG são por meio do Portal de Compras, oferecendo aos gestores públicos uma ferramenta de trabalho mais completa e moderna, e à sociedade mais informações sobre os processos de comprarealizados peloEstado.Os Módulos do Portal de Compras são: Catálogo de Materiais eServiços (consultas), Compras, Pregão, Cotação Eletrônica de Preços, Contratos e Especificações de Execução de Despesa.

A construção do Portal de Compras foi motivada pela necessidade de um sistema com identidade única, no qual o usuário possa acompanhar de forma mais eficiente a aquisição de um bem ou serviço desde o momento de sua solicitação até seu recebimento, com novos recursos e funcionalidades, permitindo o acesso público a todas as contratações de suprimentos do PEEMGem um único sítio, aumentando ainda mais a transparência dos processos licitatórios estaduais. Todo o processo de aquisições passou a ser executado e gerenciado em ambiente web, com todas as facilidades de uso da Internet, utilizando apenas um navegador padrão, com um ganho considerável de usabilidade, o que significa maior facilidade de aprendizado e retenção, além de redução na quantidade de erros. Aos gestores públicos são disponibilizados diversos recursos para gerenciamento efetivo das contratações e da despesa, emissão de relatórios gerenciais, com informações confiáveis, seguras e completas sobre os processos de compras, somados à possibilidade de auditoria dos procedimentos de aquisição, com a identificação do responsável por cada atividade ou tarefa, e com a recuperação do histórico dos processos de compra realizados pelo Estado de Minas Gerais.

Os cidadãos e os licitantes, ao tomarem ciência de irregularidade em processo licitatório, poderão denunciá-la à Administração contratante e, também, aos demais órgãos de controle (ex.: CGE).

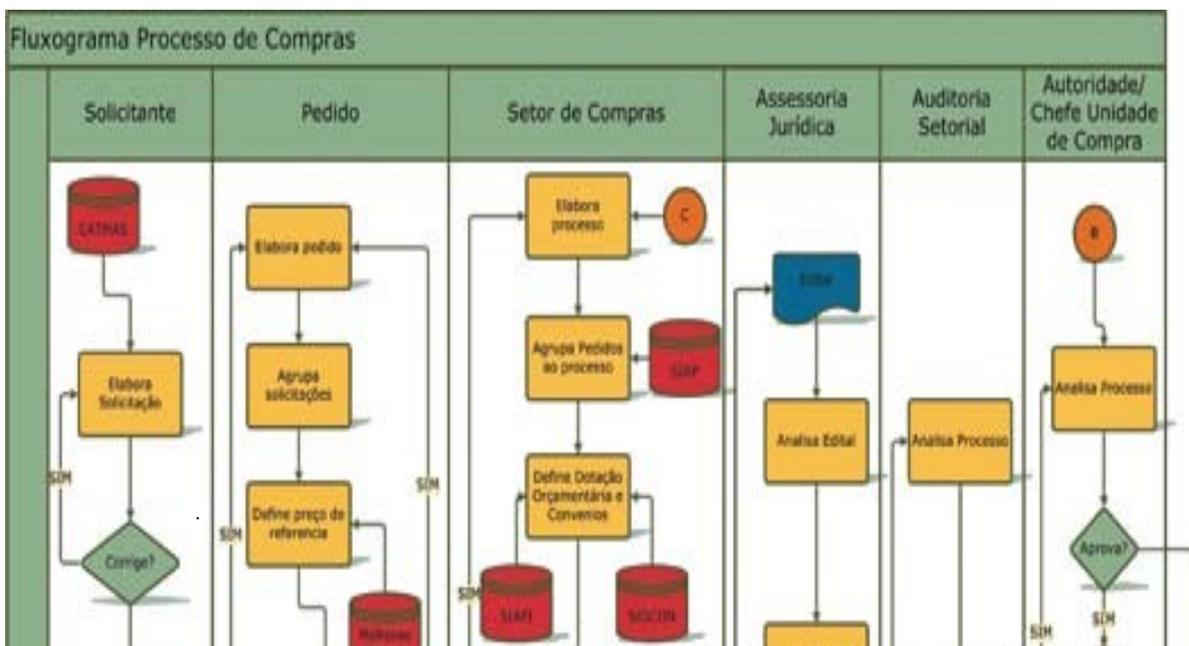
Há que se avaliar a gravidade da falha detectada, caso se trate de irregularidade formal que não coloque em xeque o caráter competitivo do certame, não havendo afronta aos princípios regentes do processo licitatório previstos no art. 3º da Lei n. 8.666/93, deve a Administração contratante proceder de forma a saná-la.

Por outro lado, caso a irregularidade verificada atente contra o interesse público, em virtude de afronta aos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, da isonomia, da moralidade, do caráter competitivo, em especial, deverá o processo licitatório ser anulado e realizado outro, e elaborada medidas necessárias para que a falha constatada não seja repetida.

Deve, portanto, o controle interno agir preventivamente e extensivamente, para garantir o estrito cumprimento dos fins do certame quanto à isonomia, à probidade administrativa, à publicidade, à legalidade, a vinculação ao instrumento convocatório, ao julgamento objetivo e a impessoalidade- princípios licitatórios -, conduzindo a Administração Pública à contratação mais vantajosa.

Por sua vez, os procedimentos licitatórios se encontram sujeitos a diversos tipos de fraude, destacando-se o direcionamento da licitação, que pode ocorrer entre os próprios licitantes ou com a participação de agente público envolvido na realização do certame; a prática de cartel e a ocorrência de licitações forjadas.

**Figura 4 – Fluxograma do processo de compras do PEEMG.**



Fonte: Cartilha do Governo do Estado, 2006.

Algumas fraudes, que podem ser motivadas por corrupção de agentes públicos, nas fases da licitação estão elencadas a seguir:

#### 5.1.1 Fase interna da Licitação

Nesta fase são definidos o projeto básico, o projeto executivo, os recursos orçamentários e o edital de licitação onde podem ocorrer: inclusão de obras e serviços que restringem o número de participantes; exigências de habilitação técnica e financeiras desproporcionais; aceitar desnecessariamente a formação de consórcios; proporcionar a formação de cartel; fornecimento de informações privilegiadas a determinada empresa construtora; inexigibilidade forçada de determinado participante; projeto básico propositalmente inadequado, incompleto ou imperfeito com vistas a permitir a ocorrência de aditivos contratuais incontestáveis.

#### 5.1.2. Fase externa da licitação

Nesta fase ocorrem a publicação do edital de licitação e o procedimento de licitação. Podem ocorrer: condução do processo de licitação no sentido de facilitar a

formação de conluio e suas derivações entre os licitantes; permissão de subcontratação que não é normal de mercado (serviços de fundação de uma obra); inabilitar concorrente com justificativas artificiais; vazamento de informações de empresas projetistas para empresas construtoras; vazamento de informações de preços praticados pelos concorrentes; manipulação dos pontos da qualificação técnica; reuniões privadas para o fechamento do contrato.

### 5.1.3 Fase contratual

Esta fase compreende a confecção do contrato, e a fiscalização da obra. Podem ocorrer: solicitação e aceite de aditivo contratual superfaturado; solicitação e aceite de aditivo contratual de extensão de prazo com argumentos de culpa do governo encobrendo falhas na execução do contrato; solicitação de aditivo contratual de extensão de prazo baseado em fatores invariáveis.

Podem, ainda, ocorrer: solicitação e aceite de aditivo de preço com alegação de perdas ou prejuízos pela construtora alegando culpa do Governo; construtora apresentando documentos falsos para suportar despesas que não ocorreram; entidade fiscalizadora pode atestar qualidade de serviços incompatível com o contrato; a entidade/órgão da administração pública estadual pode, propositalmente, atrasar pagamentos de faturas para oferecer facilidades; a entidade/órgão da administração pública estadual pode, propositalmente, não querer atestar serviços que já estejam concluídos; subcontratado responsável por escavações pode superfaturar quantidades; construtora cobra serviços parcialmente ou totalmente não executados; grupo de fornecedores pode acertar preço mínimo.

### 5.1.4 Fase operacional ou de manutenção

É quando o empreendimento entra em operação e algumas práticas fraudulentas podem ocorrer inflando seus custos: superfaturamento dos custos de manutenção por acordo entre os concorrentes ou por ser fornecedor exclusivo (tal fator deve ser considerado na fase preliminar); comissão paga aos agentes do governo para que a contratação da manutenção seja dirigida à determinada

empresa; serviços de manutenção atestados e não realizados; serviços relacionados com a garantia e cobrados como manutenção.

O que todos os exemplos de fraudes e corrupção têm em comum são as circunstâncias em que são cometidas.

## **5.2 Controles internos aplicáveis na gestão de recursos humanos**

O sistema de controle interno na área de Recursos Humanos e pagamento de pessoal deverá efetuar a manutenção de cadastro atualizado de pessoal - servidores efetivos, à disposição, cedidos, de recrutamento amplo / comissionados, contratados temporariamente; a manutenção de controle sobre concessão de vantagens pessoais, direitos, adicionais à remuneração e promoções; efetuar a elaboração e manutenção do Plano de Cargos e Salários com a realização de eventuais estudos para sua adequação / compatibilização com a legislação vigente; efetuar a verificação e acompanhamento dos processos de admissão, exoneração e aposentadoria de servidores efetivos e comissionados.

O sistema de controle interno da área de Recursos Humanos também deverá efetuar a:

- ✓ Geração e encaminhamento dos demonstrativos legais dos atos de pessoal ao Tribunal de Contas, em conformidade com os instrumentos normativos vigentes;
- ✓ Manutenção de programas para avaliação de desempenho dos servidores;
- ✓ Capacitação e treinamento de servidores conforme a demanda das unidades administrativas;
- ✓ Acompanhamento dos procedimentos e adequação de rotinas próprias para realização de concursos públicos, para as correspondentes convocações, para nomeação e posse, bem como o monitoramento de estágio probatório dos admitidos;
- ✓ Acompanhamento e controle dos registros que se relacionem com a folha de pagamento de pessoal, bem como administrar as retenções legais pertinentes, assim como a verificação de frequência, inclusive fisicamente; a segregação de funções quanto à admissão e demissão; o acompanhamento

dos contratos temporários; as retenções de imposto de renda; as contribuições previdenciárias de autônomos; as consignações em folha, etc.

### **5.3 Controles internos aplicáveis na gestão da receita pública**

Com relação à receita pública o controle interno tem que mitigar as falhas nos cadastros de contribuintes (empresas) por estarem desatualizados ou incompletos bem como verificar a omissão de lançamentos ou aplicação de alíquotas de forma erradas ou baixas indevidas no pagamento de tributos.

É necessária a segregação de funções entre quem efetua o lançamento dos créditos, quem é responsável pela arrecadação, recolhimento do tributo, e também quem é responsável pelo controle.

O sistema de controle interno da receita tem que estar normatizado e com o fluxo de arrecadação de receitas definido.

O controle de lançamento de tributos consiste na existência de estrutura de fiscalização da arrecadação de tributos estaduais com as funções de fiscalização implementadas na Secretaria de Estado da Fazenda, que fará o controle da dívida ativa tributária do Estado.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pretendeu-se, com este trabalho, uma revisão conceitual sobre controle interno, auditoria, fraude e corrupção. Tais conceitos são importantes para que não sejam confundidos como sinônimos: Controle interno com Auditoria; fraude com corrupção.

Foi efetuada pesquisa normativa constitucional e infraconstitucional visando dar ciência dos instrumentos normativos de controle interno presentes no arcabouço jurídico do Poder Executivo de Minas Gerais. Instrumentos normativos que balizam a atuação do controle interno e que tornam mais transparente a Administração Pública brasileira que vive um momento de muito descrédito por parte da população em geral, principalmente, em decorrência dos desvios de dinheiro público descobertos pela principal ação dos órgãos de controle contra a corrupção em âmbito nacional: a “Operação Lava-jato”.

Para a elaboração do trabalho a pesquisa bibliográfica foi fundamental para se alcançar os objetivos específicos.

Como histórico, foi elaborado uma breve evolução do Controle interno no Brasil e no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, e como podemos ver o

Controle interno está em constante alteração e para a melhor. A PECn. ° 45, de 2009, se aprovada, poderá fortalecer o Controle interno e conseqüentemente a gestão pública.

No Poder Executivo do Estado de Minas Gerais estão estabelecidos vários procedimentos de Controle internovisando a detecção e a prevenção da fraude e da corrupção sendo que elencamos alguns que retratam a complexidade da tarefa.

A legislação referente ao controle interno, essencial no combate à fraude e a corrupção, pode ser demarcada temporalmente como antes e depois da sanção da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, a Lei da Responsabilidade Fiscal. Sendo que a partir dessa Lei a legislação de responsabilização de pessoa física ou jurídica, bem como da transparência da gestão do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, e de aferição do cumprimento dos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade) previstos no art. 13 da Constituição Mineira de 1989, teve uma grande evolução e está em contínuo aprimoramento.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de. Controle interno, Externo e a Auditoria. Belo Horizonte:2008.

ATTIE, William. Auditoria Interna. São Paulo, Atlas, 2ª Edição. 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, 2006. Disponível em:<<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 4320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 8429 de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato,

cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e

Dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm). Acesso em: 9 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 8666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm). Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 12527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII, do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm). Acesso em: 9 out. 2017.

CRUZ, Flávio da, GLOCK, José Osvaldo. Controle interno nos Municípios: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas. São Paulo, Atlas, 3ª Edição. 2008.

Cartilha do Ministério da Justiça. Combate a Cartéis em Licitações. Coleção SDE/DPDE. 02/2008. Brasil.

Cartilha do Governo do Estado de Minas Gerais. Novo Portal de Compras. 2008. Minas gerais.

DICIONÁRIO Priberam da Língua Portuguesa. [2009]. Disponível em: <http://www.priberam.pt/DLPO>. Acesso em: 16 set. 2017.

FORTINI, Cristiana, MOTTA, Fabrício. Artigo: Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional. A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional | Belo Horizonte, ano 16, n. 64, p. 93-113, abr./jun. 2016.

HUNTINGTON, Samuel P. A Ordem Política nas Sociedades em Mudança. São Paulo: EDUSP, Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.

Jund, Sérgio. Auditoria: conceitos, normas, técnicas e procedimentos: teoria e 850 questões: estilo ESAF, UnB e outros. Rio de Janeiro, Elsevier, 7ª Edição. 2005.

LEFF, Nathaniel H. Economic Development Through Bureaucratic Corruption. In: American Behavioral Scientist, vol. 8, nº 3, 1964.

LIMA, Liliâne Chaves Murta de. Controle interno na Administração Pública como Instrumento de Accountability. Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como parte da avaliação do Curso de Especialização em Orçamento Público: Brasília:2012.

MINAS GERAIS, Auditoria Geral do Estado de Minas Gerais. Controle interno 40 anos de história. Belo Horizonte: 2009.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=CON&numero=1989&comp=&ano=1989>> Acesso em: 10 ago. 2017.

MINAS GERAIS. Decisão Normativa 02/2016 TCEMG (2016). Belo Horizonte: Tribunal de Constas do Estado, 2016.

MINAS GERAIS. Lei nº 22257 de 27 de julho de 2016. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&numero=22257&ano=2016>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

MINAS GERAIS. Lei nº 46782 de 23 de junho de 2015. Dispõe sobre o Processo Administrativo de Responsabilização, previsto na Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&numero=46782&comp=&ano=2015>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

MINAS GERAIS. Termo de Cooperação Técnica – TCT – entre CGE-MG e MPMG de 4 de setembro de 2017. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/termo-de-cooperacao-entre-mpmg-e-controladoria-geral-do-estado-vai-agilizar-procedimentos-na-defesa-do-patrimonio-publico.htm#.Wa7UhHaGMdU>>. Acesso em: 06 set. 2017.

MORAES, Henrique Hermes Gomes de, ROCHA, Sandra de Fátima Sepúlveda – Apostila: Curso Básico de Auditoria Interna na Administração Pública. Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais.2005.

MURTA DE LIMA, Liliâne Chaves. Controle interno na Administração Pública. Brasília:2012.

Nascimento, Edson Ronaldo. Gestão pública: gestão pública aplicada: União, Estados e Municípios, gestão pública no Brasil, de JK à Lula, gestão orçamentária e financeira, a gestão fiscal responsável, tributação e orçamento, tópicos especiais em contabilidade pública, gestão das contas nacionais, gestão ecológica e ambiental. São Paulo, Saraiva, 2ª Edição. 2010.

NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE. NBCT 12 – Da Auditoria Interna. Brasília, 25 mar. 1995.

PEREIRA, Ingrid Fernanda Bulcão e AMORIM, Luiza Helena Pereira. A Importância da Auditoria na Detecção de Frudes. Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Tuiuti do Paraná. São Luiz:2009.

Resolução CFC nº 780, aprova a NBCT 12. Brasília, 24 de março de 1995.

REVISTA TCU. Brasília: TCU, Vol. 31, nº 86, out/dez 2000. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/954/1018>> Acesso em: 06 set. 2017.

ROSENN, Keith S., DOWNES, Richard. Corrupção e reforma política no Brasil: O impacto do impeachment de Collor. Tradução Roberto Grey. Rio de Janeiro, FGV, 1ª Edição. 2000.

SCOTT, James. Corruption, Machine Politics, and Political Change. In: American Political Science Review, vol. 63, nº 4, 1969.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. A economia política da corrupção no Brasil. São Paulo, SENAC, 1ª Edição. 2001.

REVISTA do TCE MG. Belo Horizonte: TCEMG, V.78, nº 1, janeiro/fevereiro/março, ano XXVIX. 2011.