

A Controladoria Geral do Município: órgão central do Sistema de Controle Interno

Edson Rodrigues Veloso¹

Érica Di Gênova²

RESUMO

O presente artigo analisa a obrigatoriedade e a relevância jurídica da implementação da Controladoria Geral do Município como órgão central do Sistema de Controle Interno. Amparado em pesquisa bibliográfica e documental, o estudo investiga o arcabouço normativo que sustenta o controle na Administração Pública, partindo da Constituição Federal de 1988 até as normas infraconstitucionais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Federal nº 4.320/1964. Aborda-se, de forma específica, o posicionamento institucional e as orientações emanadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), evidenciando que a controladoria transcende a mera atividade punitiva, consolidando-se como ferramenta indispensável de governança, eficiência orçamentária e prevenção à corrupção.

Palavras-chave: Controladoria Municipal. Controle Interno. Direito Administrativo. Governança. Eficiência. Transparência.

¹ Diretor do Departamento de Assistência Judiciária e Defesa do Consumidor na Prefeitura de Diadema (2000/2012), especialista em Direito Constitucional, atualmente é Procurador do Município de Diadema.

² Procuradora do Município de Diadema.

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO.....	3
2- FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL DO CONTROLE INTERNO.....	3
3- ARCABOUÇO LEGAL E A INTEGRAÇÃO NORMATIVA.....	4
3.1. A Lei Federal nº 4.320/1964 – Normas Gerais do Direito Financeiro.....	4
3.2. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).....	4
4- O MUNICÍPIO COMO PARTE INTEGRANTE DA FEDERAÇÃO.....	5
4.1. Fiscalização e Controle Interno	6
4.2. Prevenção à Corrupção e Integridade	6
4.3. Transparência e Ouvidoria	6
4.4. Orientação aos Gestores (Consultoria).....	6
5- AS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO	7
5.1. Provimento de Cargos.....	7
5.2. Segregação de Funções	7
5.3. Atuação Preventiva	7
5.4. Estrutura Adequada	7
6- CONCLUSÃO.....	7
7- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	8

1- INTRODUÇÃO

A evolução do Direito Administrativo brasileiro e a crescente exigência social por transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos demandam o constante aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização governamental. No âmbito municipal, ente federativo em contato direto com as demandas da população, a correta aplicação do erário ganha contornos de urgência.

Nesse cenário, o Sistema de Controle Interno (SCI), capitaneado por uma Controladoria Geral devidamente estruturada, deixa de ser uma mera opção do gestor e assume o papel de imposição constitucional e legal. O objetivo deste trabalho é delinear os contornos jurídicos que justificam e balizam a criação de uma controladoria municipal, aliando a dogmática constitucional às exigências práticas contidas no Manual de Controle Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo³.

2- FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL DO CONTROLE INTERNO

O texto da Carta Magna de 1988 rompeu com a visão de que a fiscalização pública seria exclusividade do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas. A Constituição estabeleceu um modelo simétrico e integrado de autocontrole para todos os poderes da federação.

Conforme preceitua o artigo 74 da Constituição Federal⁴, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, um sistema de controle interno com finalidades específicas, entre as quais destacam-se:

1. Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual (PPA);
2. Comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;

³ <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-controle-interno-2022-0>

⁴ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

3. Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O princípio da simetria constitucional obriga que tal modelo seja reproduzido nas esferas estadual e municipal por meio das respectivas Leis Orgânicas. Ademais, o artigo 31 da Carta Magna ⁵reforça que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, evidenciando o caráter cogente do órgão fiscalizador local.

3. ARCABOUÇO LEGAL E A INTEGRAÇÃO NORMATIVA

No plano infraconstitucional, a necessidade de uma controladoria centralizada e técnica encontra esteio em diplomas que regem o Direito Financeiro e a responsabilidade fiscal no país.

3.1 A Lei Federal nº 4.320/1964

Anterior à própria Constituição atual, a Lei Federal nº 4.320/1964 estipula em seus artigos 75 a 80 as bases para a verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária. A lei determina que o controle da execução orçamentária compreenderá a fidelidade funcional dos agentes da administração e o cumprimento do programa de trabalho, tarefas executadas diretamente pelas controladorias modernas.

3.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) conferiu aos entes políticos responsabilidades expressas aos controladores públicos. De acordo com os artigos 54 e 59 da LRF, o responsável pelo órgão de controle interno deve assinar, em conjunto com o Chefe do Executivo, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Vale esclarecer Relatório de Gestão Fiscal (RGF) é um dos principais instrumentos de transparência e controle da administração pública no Brasil. Ele foi instituído pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101/2000 para monitorar se os governos e seus órgãos estão cumprindo as regras de gastos e endividamento.

⁵ Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Os principais objetivos do Relatório de Gestão Fiscal são: *i)* Fiscalizar limites legais de gastos públicos; *ii)* Garantir transparência no uso do dinheiro dos impostos; e *iii)* Evitar o endividamento excessivo dos governantes.

Para tanto, o Relatório de Gestão Fiscal, como ferramenta de controle social e de gestão, busca comparar a arrecadação da Receita Corrente Líquida (RCL) com indicadores fiscais essenciais:

- a) Despesa com Pessoal: Controla os gastos com salários de servidores ativos, inativos e pensionistas.
- b) Dívida Consolidada Líquida: Mostra o montante total de dívidas de longo prazo do ente público.
- c) Concessão de Garantias: Registra se o governo avalizou empréstimos para outras entidades.
- d) Operações de Crédito: Monitora novos empréstimos ou financiamentos contratados.
- e) Disponibilidade de Caixa: Apresenta os recursos em dinheiro para pagar despesas assumidas (analisado no último período).

Com base nestes indicadores, cabe à Sistema de Controle Interno monitorar continuamente o cumprimento de limites fiscais estratégicos, tais como: *i)* despesa total com pessoal (limites prudencial e máximo); *ii)* montante da dívida consolidada líquida; e *iii)* destinação de recursos alienados de ativos.

Nota-se que todo esse arcabouço jurídico busca valorizar o planejamento e o controle nos gastos públicos o que confere maior densidade ao princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Com isso, o legislador busca a conversão de um modelo de Estado meramente contábil e formal para outro modelo baseado no planejamento, com gestão de metas e objetivos a serem perseguidos dentro de um equilíbrio fiscal/orçamentário.

4- AS PRINCIPAIS FUNÇÕES DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Neste cenário, o papel da Controladoria em um município é garantir a legalidade, a transparência e a eficiência na aplicação do dinheiro público, atuando como o órgão central do Sistema de Controle Interno do poder executivo municipal. Mais do que apenas fiscalizar, ela funciona como uma ferramenta estratégica de gestão que ajuda o prefeito e os secretários a tomarem decisões corretas e a evitarem desperdícios.

Para tanto a Controladoria Geral do Município deve ser detentora de ferramentas e funções definidas em lei municipal, das quais destacamos:

4.1. Fiscalização e Controle Interno

Esta atuação se desdobra nas seguintes ações:

- a) Auditoria de contas: Analisa a regularidade de contratos, licitações, convênios e despesas antes, durante e depois de sua execução.
- b) Cumprimento de metas: Avalia se os planos do governo, o Orçamento Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA) estão sendo cumpridos.
- c) Cumprimento da LRF: Monitora os limites de gastos com pessoal e endividamento exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.2. Prevenção à Corrupção e Integridade

Os principais campos de atuação neste eixo são:

- a) Combate a fraudes: Cria mecanismos e auditorias para identificar e conter desvios de conduta ou uso indevido do patrimônio público.
- b) Programas de integridade: Implementa códigos de ética e políticas de gestão de riscos dentro das secretarias municipais.

4.3. Transparência e Ouvidoria

Neste eixo, a Controladoria deve atuar com as seguintes ferramentas:

- a) Lei de Acesso à Informação: Garante que o Portal da Transparência do município esteja atualizado com todas as receitas e despesas.
- b) Canal com o cidadão: Muitas vezes, a estrutura da controladoria engloba a Ouvidoria-Geral, recebendo denúncias, reclamações e sugestões da população.

4.4. Orientação aos Gestores (Consultoria)

Trata-se de papel relevante da Controladoria Geral do Município que busca o fortalecimento institucional dos órgãos que compõem a estrutura do Poder Executivo:

- a) Prevenção de erros: Orienta os secretários e servidores sobre a forma correta de aplicar as leis administrativas, evitando falhas técnicas.
- b) Evitar rejeição de contas: Ajuda a Prefeitura a preparar relatórios adequados para não sofrer sanções de órgãos externos de controle, como o Tribunal de Contas do Estado.

5 AS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Como órgão incumbido do controle externo, o TCESP exerce papel pedagógico relevante. Por meio de seus provimentos, instruções e do seu consolidado *Manual de Controle Interno dos Municípios*, a Corte paulista estipula balizas técnicas rigorosas para evitar que a controladoria seja um órgão meramente figurativo. Destacamos a seguir a três principais recomendações da Corte de Contas Paulista:

5.1. Provimento de Cargos

O TCESP recomenda que o quadro de servidores que atuam no Sistema de Controle Interno deve ser formado preferencialmente por servidores do quadro efetivo ou aprovados em curso público específico. A finalidade desta recomendação é garantir que a estabilidade funcional possa mitigar eventuais pressões políticas externas (fora da Controladoria) que pode comprometer a eficácia da atuação do órgão interno de Controle.

5.2. Segregação de Funções

Outra recomendação que merece destaque é a vedação da participação dos agentes da Controladoria do Município em comissões de licitação, sindicância ou posição de ordenador de despesas. Esta recomendação do TCESP visa evitar conflitos de interesse, pois quem controla não pode executar o ato.

5.3. Atuação preventiva

A atuação dos agentes do Sistema de Controle Interno devem ser concomitante ou anterior ao aperfeiçoamento dos atos administrativos. O escopo desta recomendação é minimizar a ocorrência de danos ao erário e desperdício de recursos públicos.

5.4. Estrutura adequada

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta reiteradamente que a ausência de uma estrutura de controle interno formalizada e operando de acordo com as instruções vigentes constitui grave infração à norma legal, ensejando a rejeição das contas anuais do Prefeito e a aplicação de multas pecuniárias aos gestores omissos.

6. CONCLUSÃO

A Controladoria Geral do Município não representa um entrave burocrático, mas revela-se uma ferramenta que possibilita uma adequada gestão da administração do

Município. Para além disto, é também uma garantia de sobrevivência jurídica e financeira da própria administração local. Sua implementação é imposta pelo ordenamento jurídico e encontra fundamento direto nos artigos 31 e 74 da Constituição Federal, sendo detalhada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e chancelada pela jurisprudência administrativa do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Para que atinja sua plenitude funcional, o Município deve editá-la por meio de lei em sentido estrito, assegurando autonomia técnica aos seus membros, segregação de funções e quadro de pessoal qualificado. Desta forma, protege-se o patrimônio público, atende-se ao princípio da eficiência (art. 37, *caput*, CF) e assegura-se uma transição republicana e transparente das políticas públicas.

7- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 12 jul. 2026.

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, DF: Presidência da República. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 12 jul. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual de Controle Interno**. São Paulo: TCESP, 2022. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Controle%20Interno.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2026.