
O PAPEL DE CONTROLE INTERNO DOS ASSESSORES ESPECIAIS DE CONTROLE INTERNO NOS MINISTÉRIOS, E A SUA FUNÇÃO DE APOIO DENTRO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Marcos Henrique de Oliveira Góis
Advogado da União com passagem pela Consultoria
Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário,
Ex. Auditor Tributário do Estado de Sergipe,
Pós Graduado em Direito Público pela UnB

RESUMO: O Controle Administrativo consiste nos meios e instrumentos jurídicos e administrativos voltados ao exercício dos poderes de fiscalização e de revisão da atividade administrativa, busca uma atuação eficiente de modo a realizar atos legais e dentro da finalidade pública de satisfazer as necessidades inerentes ao bem comum.

O estudo desenvolvido se localiza no âmbito do Controle Interno, o qual é desenvolvido por órgãos da própria Administração Pública. Na Carta Magna foi determinada a manutenção, no âmbito dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Sistema de Controle Interno, cujas competências e finalidades foram articuladas no artigo 74. Seguindo essa determinação maior, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei nº. 8.443, de 16 de julho de 1992, trouxe disposições específicas sobre o Controle Interno e suas atribuições, delineando papéis de integração e colaboração entre os Sistemas de Controle Interno e Externo.

Nesse contexto normativo, o Poder Executivo Federal houve por bem criar o Sistema de Controle Interno no âmbito da União. As atividades de controle interno são executadas conjuntamente com diversos órgãos do Poder Executivo Federal, que compõem a estrutura de controle interno da União. Como órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, foi criada a Controladoria – Geral da União-CGU, regida pelo Decreto nº. 5.683, de 24 de janeiro de 2006.

Na órbita dos Ministérios foi previsto o cargo de assessoramento dos Ministros de Estado para atuação focada no campo do Controle Administrativo Interno, sendo denominado de Assessor Especial de Controle Interno, recebendo atribuições administrativas descritas no artigo 13 do Decreto nº. 3.591, de 6 de setembro de 2000, o qual indica ser um Cargo de Assessoramento do Ministro de Estado que tem dupla função, uma de típica de cargo de assessoria técnica e uma outra como órgão de apoio do Sistema Federal de Controle Interno, exarando incumbências específicas e que exigem iniciativas dando o papel de comunicação com o sistema de controle interno e também com o sistema de controle externo, principalmente com o Tribunal de Contas no que diz respeito aos dados e apreciação das contas.

Também tem papel relevante na orientação da elaboração das contas e verificação de sua regularidade, assim como tem o dever de

atuação na fiscalização das atividades administrativas, fiscalizando os programas executados nos Ministérios em que tenha atuação, requerendo auditorias por parte da Controladoria-Geral da União. Deve comunicar ao Ministro e aos órgãos de controle interno e externo as eventuais irregularidades de que vier a tomar conhecimento.

Outro papel relevante é o de fomentar a orientação de atividades administrativas no sentido de corrigir falhas e promover o desenvolvimento organizacional. Para isso, pode solicitar a atuação e a orientação jurídica das Consultorias Jurídicas quanto aos aspectos do direito aplicável.

Há todo um conjunto competências que determina a característica de órgão com encargo administrativo central dentro do âmbito dos Ministérios e que podem trazer elevada contribuição no desenvolvimento da atividade administrativa federal.

PALAVRAS-CHAVE: Administrativo. Controle Administrativo. Controle Interno. Controle Exercido pelo Assessores Especiais de Controle Interno nos Ministérios. Papel dentro do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do Controle Externo.

INTRODUÇÃO

As atividades administrativas são marcadas pelas relações hierarquizadas e que sempre demandam que cada poder se organize e faça o controle das finalidades, da legalidade e do atingimento dos fins, orientações estabelecidas para consecução das políticas públicas, visando o atendimento das finalidades públicas da Administração do Estado.

Os órgãos da Administração Direta se sujeitam a controles hierárquicos, tendo em vista que são marcados por laços de subordinação, prevalecendo a autotutela. No plano da Administração Indireta, composta pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, sujeitam-se à supervisão do órgão da Administração direta ao qual se vinculam, o que se denomina na União de supervisão ministerial, sem subordinação administrativa, mas obedecendo a direção política, uma vez termos, no geral, a possibilidade de nomeação “ad nutum” dos dirigentes das entidades da Administração indireta. Evidente que as mesmas gozam de personalidade jurídica própria e de autonomia patrimonial e financeira.

Essa vinculação caracteriza a tutela administrativa com previsão na Constituição Federal de 1988, no artigo 37, caput, bem como no Decreto-lei nº 200/67, artigos 4º e art.19 a 25.

O âmbito do presente estudo está no Controle Administrativo Interno, pois analisa o papel que a União reservou aos Assessores Especiais de Controle Interno, assessoria desenvolvida no âmbito dos Ministérios da União, e que têm como atribuição central a matéria referente ao controle interno que os Ministros de Estado devem exercer nas atividades da Administração em cada Ministério criado pela União.

O estudo tem como referência o que consta no Decreto da União nº. 3.591, de 6 de setembro de 2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, onde há incumbências imputadas aos Assessores Especiais de Controle Interno dos Ministérios - AECI de apoiarem as atividades da Controladoria-Geral da União - CGU no desempenho do Controle Interno da Administração Pública Federal.

A letra do normativo delinea uma série de atribuições próprias de uma assessoria de ministério, mas não se desassocia das outras missões funcionais que conformam a característica própria de órgão de apoio do Sistema Federal de Controle interno, agindo de forma integrada e dialogando de modo a fomentar e tornar eficaz a atividade de controle no âmbito do Sistema de Controle Interno da União.

Por peculiaridades das atribuições, o Assessor Especial de Controle Interno, passa a ter poder de iniciativa própria, no que respeita à necessidade de comunicação de irregularidades à Controladoria-Geral da União, bem como a adoção e orientação dos órgãos integrantes da Administração Direta, abrangendo inclusive a possibilidade de desenvolver mecanismos de correção e a busca da melhoria e definição de práticas administrativas.

Nesse mister orientativo, poderá elaborar orientações para todos os demais órgãos, que, uma vez aprovadas pelo Ministro, poderão vincular o agir administrativo dos demais órgãos integrantes da estrutura administrativa do Ministério. Também verifica a possibilidade de tomar providências relacionadas às ilegalidades aferidas no labor de controle.

Percebe-se que existe a possibilidade de agir de ofício, que a torna uma Assessoria de espécie diferenciada, identificando-a como cargo

de apoio do Sistema de Controle Interno com finalidades próprias de órgão de controle interno. Evidenciam-se atribuições ativas e de papel central no âmbito do Ministério voltado ao relevante compromisso com o desenvolvimento da atividade administrativa de forma legal e eficiente.

Dessa forma, veremos os misteres dessa assessoria ministerial e o âmbito de sua atuação como cargo de assessoramento e de apoio ao sistema de controle interno, atuando como ponto central do papel de controle interno a ser desenvolvido dentro dos Ministérios no seio da Administração Federal.

1 CONTROLE ADMINISTRATIVO

O Controle Administrativo consiste nos meios e instrumentos jurídicos e administrativos voltados ao exercício dos poderes de fiscalização e de revisão da atividade administrativa. Diógenes Gasparini¹ conceitua o Controle Administrativo da seguinte forma:

A esta altura, já se pode dar o conceito de controle da Administração Pública: *é a atribuição de vigilância, orientação e correção de certo órgão ou agente público sobre a atuação de outro ou de sua própria atuação, visando confirmá-la ou desfazê-la, conforme seja ou não legal, conveniente, oportuna e eficiente. No primeiro caso tem-se heterocontrole; no segundo, autocontrole, ou, respectivamente, controle externo e controle interno.*

Também leciona sobre o significado da expressão “controle” Marçal Justem Filho:²

O controle é um processo de redução do poder, entendida essa expressão no sentido da imposição da vontade e do interesse de um sujeito sobre outrem. Como ensina FÁBIO KONDER COMPARATO,³ o vocábulo controle comporta dois sentidos diversos. Pode-se falar para indicar a tarefa de acompanhar e fiscalizar a conduta alheia, verificando o cumprimento dos requisitos necessários e a realização dos fins adequados. Mas também pode haver, o que significa a

1 GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 947.

2 FILHO, Marçal Justem Filho. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 879.

3 COMPARATO, Fábio Konder; FILHO, Calixto Salomão, *O poder de controle na sociedade anônima*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

possibilidade de determinar o conteúdo da conduta alheia, escolhendo os fins que o terceiro realizará e o modo pelo qual se desenvolverá.

Sintetiza-se nos conceitos trazidos o entendimento de que dentre os sentidos do controle encontra-se o de que o mesmo tem conteúdo que autoriza dentro do âmbito administrativo a atuação do *Controle-Fiscalização*, em que há o acompanhamento com a verificação do cumprimento de requisitos e atingimento dos fins de forma adequada, e o *Controle-Orientação*, ínsito da atividade de controladoria exercida pelos órgãos que recebem atribuições de controle, função que pode ser exercida tanto na seara do controle interno como no controle externo, embora neste com maiores reservas, haja vista não poder se imiscuir diretamente no mérito administrativo quando estiver dentro da margem legal.

No campo do controle interno, podemos ter uma expressiva amplitude de atuação, e, como dito pelo autor, abrange, inclusive, a escolha dos fins que o agente público ou terceiro investido de incumbências delegadas deve seguir e realizar, e o modo pelo qual serão desenvolvidas as atividades necessárias à consecução dos fins administrativos.

O controle está presente no Poder Executivo, assim como em órgãos da administração dos demais Poderes da República. Na atividade de controle interno haverá a avaliação da legalidade e mérito das diversas atividades executadas pela Administração. Será controle interno, porque o órgão controlador bem como o controlado integram a mesma organização.

A classificação doutrinária do controle pode ser feita da seguinte forma:

a) *QUANTO AOS ÓRGÃOS INCUMBIDOS DO CONTROLE:*

a.1) *Controle Legislativo* – Realizado pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas. É atuação como órgão de controle externo, exercendo atividade própria do poder.

a.2) *Controle Administrativo* – Realizado no próprio âmbito administrativo, pode ser tutelar ou hierárquico.

a.3) *Controle Judicial* – Atribuição própria do Poder Judiciário, o qual deve ser necessariamente invocado, em razão do princípio

da Inércia, que se encontra encartado no artigo 2º do Código de Processo Civil, e do princípio do Amplo Acesso à Justiça, constante no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

b) *QUANTO AO ÂMBITO:*

b.1) *Controle Interno* – Realizado por órgãos da própria Administração Pública, podendo ser **hierárquico** ou **tutelar**.

b.2) *O Controle Hierárquico* – Realizado dentro de uma estrutura administrativa hierarquizada, portanto, pressupõe, via de regra, desconcentração administrativa.

b.3) *O controle tutelar*, também chamado de *Supervisão Ministerial* – Realizado também em âmbito administrativo, todavia, por outra pessoa jurídica distinta da que pratica o ato. Em verdade, não é um controle hierárquico, pois não há hierarquia entre as pessoas jurídicas distintas (União Federal e Autarquia Federal, por exemplo), mas apenas um controle finalístico da entidade controlada. Por isso, quando cabível recurso da pessoa controlada para a controladora, o mesmo é chamado de recurso hierárquico impróprio.

Controle externo - É aquele feito por estrutura diversificada, fora do órgão administrativo ou do Poder fiscalizado. Exercido pelo Poder Legislativo, sendo auxiliado pelo Tribunal de Contas, que tem a função auxiliar, entretanto também tem competências constitucionais próprias, que lhe permitem agir de forma independente no controle dos atos administrativos dos poderes. Essa forma de agir do Tribunal de Contas está ligada às competências próprias da instituição agindo com independência técnica, administrativa e funcional.

O pilar fundamental da atividade de controle administrativo é a legalidade, pois a atividade administrativa deve estar adstrita aos comandos da lei, não havendo espaço para a vontade livre do Administrador.

O outro pilar citado por José dos Santos⁴ ditando com relevo que são as políticas públicas vão delinear quais são as políticas administrativas a serem implementadas, já que o papel da Administração

4 FILHO, José dos Santos Carvalho. *Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006. p. 776.

Pública é instrumentar e implementar as escolhas políticas, por via das políticas públicas, gerando utilidades para toda a sociedade.

O Controle Administrativo deve ser entendido como o Poder - Dever da Administração Pública de controlar a legalidade e validade de seus atos. Nas palavras do ilustrado Professor Hely Lopes Meirelles:⁵

Controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.

No tema de controle, o mesmo autor deixa consignado seu conceito no que respeita ao controle interno:

Controle Interno – É todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado *interno*, como *interno* será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique.

Na implementação do Controle Administrativo realiza-se a fiscalização, promove-se a correção dos atos e de sua finalidade, no caso de identificação de desvios. A própria administração pública exerce controle sobre ela mesma, abrangendo aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou por provocação.

A finalidade é assegurar que a administração atue de acordo com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico como a legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade. A fiscalização e a correção incide sobre os atos ilegais, inconvenientes e inoportunos.

2 CONTROLE INTERNO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O Controle Interno serve aos objetivos próprios da Administração, e, portanto, tem que atender ao delineado pela Carta Magna em termos de controle da Administração, de forma a propiciar a eficaz aplicação

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 672-674.

dos recursos públicos, atendendo aos melhores padrões de eficiência e de economicidade. Essa condição gera para o controle interno o papel relevante de prestar apoio ao outro segmento de controle que é o externo.

Na Constituição Federal foi determinada a manutenção, no âmbito dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Sistema de Controle Interno, cujas competências e finalidades foram articuladas no artigo 74:

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.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

O positivado pelo texto constitucional deixa claro que o Controle Interno deve existir e sua atividade é integrada, significando que os órgãos de controle têm obrigações mútuas de comunicação e de apoio no desenvolvimento das missões institucionais na seara de controle da Administração.

A Assessoria Especial de Controle Interno está integrada ao Sistema de Controle Interno da União, sua atuação se dá no plano interno

como cargo voltado à assessoria técnica do Ministro de Estado na área de controle interno, e como tal tem uma missão cujas competências funcionais têm características ínsitas à compostura jurídica trazida na própria Constituição, nos termos do que está capitulado nos caput, incisos e parágrafos do artigo 74.

A ação de Assessoramento, no aspecto do controle, interno deve ser norteada pelo que está prescrito na Constituição, permeada por princípios e normas legais, bem como tomar em consideração o que dispõe a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei nº. 8.443, de 16 de julho de 1992.

No plano externo à Administração do Ministério em que tem atuação, é um cargo com atribuições de apoio no exercício das atividades de controle desenvolvido pelos órgãos integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dos órgãos encarregados do Controle Externo da União.

3 CONTROLE INTERNO NA ÓTICA DA LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Com isso, em termos de controle externo e acompanhando o que foi aclamado no corpo da Constituição, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei nº. 8.443, de 16 de julho de 1992, traz disposições específicas sobre o Controle Interno e suas atribuições, consoante o que consta no Capítulo III, a partir do Artigo 49:

Capítulo III.

Controle Interno.

Art. 49. 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 à 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.

O texto não deixa lugar para dúvidas quanto ao conjunto de atribuições dos Sistemas de Controle Interno a serem criados e mantidos pelos poderes da União. A responsabilidade pela organização do sistema de controle interno e o seu funcionamento de forma eficiente cabe ao Administrador, por ser corolário do dever de bem administrar e de prestar contas.

Nessa ordem de ideias normativas, vemos que a lei reclama do Sistema de Controle Interno o apoio na consecução da missão institucional do Tribunal de Contas da União - TCU, demonstrando que os sistemas são integrados entre si nos seus misteres institucionais e finalísticos.

Corroborando o que está disposto acima, os artigos 50 e 51 da Lei n.º. 8443/92 trazem literal figurino das atividades a serem desenvolvidas pelos órgão que tenham competências típicas de controle interno, e que acabam por incidir em obrigações atinentes às funções e atribuições administrativas da Assessoria Especial de Controle Interno dos Ministérios, assim como dizem respeito aos órgãos integrantes do sistema de controle interno da União no que respeita ao apoio necessário às atividades do Controle Externo. Visualizemos a letra normativa:

Art. 50. No apoio ao controle externo, os órgãos integrantes do sistema de controle interno deverão exercer, dentre outras, as seguintes atividades:

I - (*Vetado*)

II - realizar auditorias nas contas dos responsáveis sob seu controle, emitindo relatório, certificado de auditoria e parecer;

III - alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure tomada de contas especial, sempre que tiver conhecimento de qualquer das ocorrências referidas no caput do art. 8º desta Lei.

Art. 51. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência de imediato ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 1º Na comunicação ao Tribunal, o dirigente do órgão competente indicará as providências adotadas para evitar ocorrências semelhantes.

§ 2º Verificada em inspeção ou auditoria, ou no julgamento de contas, irregularidade ou ilegalidade que não tenha sido comunicada tempestivamente ao Tribunal, e provada a omissão, o dirigente do órgão de controle interno, na qualidade de responsável solidário, ficará sujeito às sanções previstas para a espécie nesta Lei.

Delineadas as linhas gerais do controle interno e suas obrigações no âmbito do controle externo podemos partir para análise do que está prescrito para a Assessoria Especial de Controle Interno dentro do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, estudando as normas regulatórias específicas.

4 NATUREZA JURÍDICA DAS FUNÇÕES DA ASSESSORIA ESPECIAL DE CONTROLE INTERNO NO ÂMBITO DO SISTEMA

A atuação de Controle Interno no âmbito da União é feita conjuntamente com diversos órgãos do Poder Executivo Federal, que compõem a estrutura de controle interno da União. Como órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal foi criada a Controladoria – Geral da União-CGU, regida pelo Decreto nº. 5.683, de 24 de janeiro de 2006, ficando explícita a característica de órgão central no texto do artigo 1º. Conheçamo-lo:

Art. 1º A Controladoria-Geral da União, *órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e integrante da estrutura da Presidência da República*, dirigida pelo Ministro de Estado do Controle e da Transparência, tem como competência assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

Parágrafo único. *Compete ainda à Controladoria-Geral da União exercer a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando, como órgão central, a orientação normativa que julgar necessária.*

Adiciona-se à função de órgão central do Sistema Federal de Controle Interno, o reconhecimento da competência para exercer a supervisão técnica dos órgãos integrantes do Sistema de Controle Interno, como se vê da letra do parágrafo único acima transcrito.

A denominação de Assessor Especial de Controle Interno dá notícia de que se trata de cargo voltado à assessoria técnica no aspecto de controle, em geral com a natureza de Cargo Comissionado de Assessoria do Ministro de Estado, estando dentro da estrutura de assessoramento direto, podendo integrar o gabinete do Ministro. São cargos cuja função proeminente é exercer atividade próprias de Assessoramento Ministerial, na matéria relativa ao Controle Administrativo Interno.

A título de exemplo, podemos verificar que na Estrutura Organizacional do Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA, a Assessoria Especial de Controle Interno - AECI é Cargo em Comissão localizado no Gabinete do Ministro, cargo que presta assessoria no aspecto do Controle Interno do Ministério, consoante consta do Anexo II - Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Decreto nº. 7.255, de 4 de agosto de 2010, que rege a Estrutura Regimental do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Entretanto, embora sendo cargo votado ao assessoramento do Ministro e ao desenvolvimento do controle interno no Ministério, e, por isto integrado às atividades desenvolvidas pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a tal assessoria cataloga-se uma série de obrigações e funções específicas que acabam por dar-lhe uma compostura administrativa diferenciada e mais ampla que a de simples assessoria ministerial.

O Decreto Federal nº. 3.591/2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, faz o arrolamento das atribuições funcionais imputadas aos Assessores Especiais de Controle Interno dos Ministérios – AECI. Dentre essas atribuições está a de

apoiarem as atividades da Controladoria -Geral da União - CGU no desempenho do Controle Interno da Administração Pública Federal.

Na linha dos encargos funcionais atribuídos ao cargo, torna-se expressiva a conclusão no sentido de que o mesmo foi concebido para desenvolver atividades de controle e de assessoramento de forma integrada com o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, tendo total compromisso com a regularidade dos atos administrativos, bem como a missão de fazer a intercomunicação entre o Ministro, que tem a qualidade de autoridade administrativa máxima dentro da hierarquia administrativa do Ministério, e os órgãos centrais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, como a Controladoria-Geral da União, e ainda prestar apoio aos órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas da União.

Nesse passo da análise jurídica, insta aprofundarmos entendimento sobre o conjunto de atribuições administrativas da Assessoria Especial, a começar pelo que está escrito no artigo 13 do Decreto nº. 3.591, de 6 de setembro de 2000:

Art. 13. A Controladoria-Geral da União contará *com o apoio dos Assessores Especiais de Controle Interno nos Ministérios, incumbidos de:* (Redação dada pelo Decreto nº 4.304, de 2002)

I - assessorar o Ministro de Estado nos assuntos de competência do controle interno;

II - orientar os administradores de bens e recursos públicos nos assuntos pertinentes à área de competência do controle interno, *inclusive sobre a forma de prestar contas;*

III - submeter à apreciação do Ministro de Estado os processos de tomadas e prestação de contas, para o fim previsto no art. 52 da Lei no 8.443, de 16 de julho de 1992;

IV - auxiliar os trabalhos de elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República;

V - acompanhar a implementação, pelos órgãos e pelas unidades, das recomendações do Sistema de Controle Interno e do Tribunal de Contas da União;

VI - coletar informações dos órgãos da jurisdição, para inclusão de ações de controle nos planos e programas do órgão central do Sistema, com vistas a atender às necessidades dos ministérios.

Parágrafo único. Os Assessores Especiais de Controle Interno, ao tomar conhecimento da ocorrência de irregularidades que impliquem lesão ou risco de lesão ao patrimônio público, darão ciência ao respectivo Ministro de Estado e à Controladoria-Geral da União, em prazo não superior a quinze dias úteis, contados da data do conhecimento do fato, sob pena de responsabilidade solidária. (Redação dada pelo Decreto nº 6.692, de 2008).

Articulada como Cargo cujas funções são vertidas ao Controle Administrativo Interno, a AECI deve sempre acompanhar as atividades dos outros órgãos administrativos para os fins de exercer o controle no âmbito do Ministério, pois, além das funções típicas de órgão de assessoria técnica do Ministério, o AECI tem incumbências próprias que são exercidas de ofício relativamente às funções inerentes ao cargo integrado ao Sistema de Controle Interno da União, e, por isso, tem por missão o exercício de funções típicas de controle interno, ainda que esteja no âmbito da assessoria técnica.

Dessa maneira, quando toma conhecimento de irregularidades que impliquem lesão ou risco de lesão ao patrimônio público, incumbelhe o dever de dar ciência ao Ministro e à Controladoria-Geral da União, daí revelar-se um cargo que não se caracteriza apenas como de assessoramento.

Há atribuições que lhe demandam atos de ofício, tendo em vista ser parte integrada do Sistema de Controle Interno da União. Essa característica dá-lhe dupla finalidade, de uma parte assumindo o caráter de cargo de assessoramento, e de outra parte, firmando funções típicas de auxílio e apoio dos órgãos do Sistema de Controle Interno da União.

5 FUNÇÕES AUXILIARES E DE APOIO DOS ÓRGÃOS INTEGRANTES DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DA UNIÃO

Saliente-se que como órgão auxiliar a AECI prestará apoio à Controladoria – Geral da União, bem como ao Tribunal de Contas da União, subsidiando suas atividades, fazendo o acompanhamento da implementação, pelos órgãos e pelas unidades administrativas, das recomendações do Sistema de Controle Interno e do Controle Externo.

Essas atribuições fazem com que tenha um papel ativo e de alta relevância no sentido de dar eficácia às recomendações e determinações dos órgãos de controle, abrangendo inclusive decisões oriundas do controle externo.

Outro papel central que corrobora com a sua função de órgão integrado ao sistema de controle interno é a coleta informações dos órgãos da jurisdição, para inclusão de ações de controle nos planos e programas do órgão central do Sistema, com vistas a atender às necessidades dos ministérios, no artigo 13 do Decreto n.º. 3.591, de 6 de setembro de 2000, a teor do Inciso VI do artigo 13 do Decreto n.º. 3.591, de 6 de setembro de 2000.

A missão de coletar, no âmbito do ministério, dados e informações, tem como escopo dar melhores condições de controle aos órgãos de controle interno e externo. Com isso, facilita-se a implementação de programas de controle dentro do ministério.

Viabiliza-se o exercício das atividades de controle, à medida que o órgãos centrais tenham um banco de dados fidedigno, alimentado com as ocorrências relevantes do ponto de vista da atividade de controle, devendo ser capaz de propiciar a identificação dos pontos que geram desvios, ausência de atividade fiscalizatória, deficiências funcionais no execução das tarefas administrativas, assim como obter dados relativos à eficácia na execução dos programas executados pelo Ministério.

O parágrafo único do artigo 13 do Decreto n.º. 3.591/2000 incorpora às funções administrativas da Assessoria Especial de Controle Interno o dever de dar ciência ao respectivo Ministro de Estado e à Controladoria-Geral da União de ocorrências de irregularidades que eventualmente venha a conhecer no exercício do seu labor de controle.

Essa obrigatoriedade de comunicação perpassa a própria atividade de controle interno, haja vista que o sistema jurídico nacional já traz a obrigatoriedade de comunicação de irregularidades a toda autoridade pública. Tal obrigação jurídica também está consignada no artigo 143 e 144 da Lei n.º. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Portanto, não só por dever e atribuição do Cargo, mas por dever geral imposto pelo ordenamento jurídico federal, o exercente do cargo de Assessor Especial de Controle Interno terá necessariamente

que comunicar a ocorrência de irregularidades e desvios funcionais. Essa atribuição será efetivada de ofício, sendo dever legal imposto a todo agente público, independentemente de exercício de funções de controle na Administração Pública Federal.

6 ATRIBUIÇÕES PRÓPRIAS DA ASSESSORIA MINISTERIAL VOLTADA AO CONTROLE ADMINISTRATIVO INTERNO

Nos termos do inciso I do artigo 13 do Decreto nº. 3.591/2000, cabe à AECI assessorar o Ministro de Estado nos assuntos de competência do controle interno. A Assessoria a ser prestada visa dar subsídios para que o Ministro de Estado desempenhe sua atribuição de controle dos atos administrativos, aqui se destacando o Controle-Orientação, onde se faz a interpretação técnica das recomendações trazidas pelos órgãos de controle, tanto do controle externo exercido pelo Congresso Nacional e o Tribunal de Contas, como pelo Controle Interno exercido pelo órgão central de controle interno da União, atribuição da Controladoria-Geral da União.

Esse assessoramento implica apreciação das recomendações dos órgãos de controle, que, portanto, deverão passar pela apreciação do Assessor, assim como as informações e providências solicitadas, a serem implementadas pelo Ministério e que encontrarão na Assessoria Especial de Controle Interno o respaldo técnico para dar encaminhamento aos problemas apresentados, subsidiando as decisões e orientações gerais que a Administração do Ministério exija no desenvolver de sua atividade.

A atuação de assessoramento também abrange ocorrências na seara do controle judicial da Administração, exercido por intermédio das ações impetradas, como a Ação Popular que questione atos administrativos, Ação Civil Pública, e qualquer medida judicial que tenha como foco atos administrativos passíveis de controle administrativo, devendo passar pelo conhecimento da Assessoria Especial de Controle Interno para que tome conhecimento dos fatos administrativos impugnados, podendo verificar eventuais desvios nos aspectos da legalidade, finalidade, eficiência, probidade administrativa, etc.

Ao tomar conhecimento dos fatos, poderá analisar e produzir recomendações, sempre dando conhecimento ao Ministro e aos demais órgãos integrantes do Controle Interno, no sentido de corrigir erros e irregularidades, e também agir para provocar no âmbito da

Administração orientação administrativa voltada ao aperfeiçoamento da atividade e dos programas desenvolvidos no Ministério.

Nesse aspecto, não é por outra razão que o Inciso II do artigo 13 do Decreto n.º. 3.591/2000 determina a sua competência para orientar os administradores de bens e recursos públicos nos assuntos pertinentes à área de competência do controle interno, inclusive sobre a forma de prestar contas; portanto a competência no aspecto da orientação é bastante destacada.

Percebe-se a incidência do Controle – Fiscalização e Controle - Orientação a partir da possibilidade de monitoramento da execução dos programas e políticas públicas desenvolvidos no Ministério, assim como a possibilidade de orientação e subsidiamento das prestações de contas dos administradores e ainda quanto às demais práticas e formalidades no que respeita ao controle e à prestação de contas.

A atuação prévia será no sentido de desenvolver a regularidade e normalidade dos atos, assim como prevenir desvios e irregularidades, e a atuação posterior será focada na correção e regularização de contas e proteção do Patrimônio Público Federal.

8 ATUAÇÃO RELATIVA AO CONTROLE EXTERNO NOS TERMOS DA LEI N.º. 8.443/92

No que respeita à Lei Orgânica do Tribunal de Contas, além das funções de colaboração e comunicação ínsitas a todo Sistema de Controle Interno, há a importante função de orientação e de auxílio na prestação de contas dos Administradores, inclusive a prestação de contas anual do Presidente da República, como se pode ver do que consta nos incisos III e IV do artigo 13 do Decreto n.º. 3.591/2000:

III - submeter à apreciação do Ministro de Estado os processos de tomadas e prestação de contas, para o fim previsto no art. 52 da Lei n.º. 8.443, de 16 de julho de 1992;

IV - auxiliar os trabalhos de elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República;

A norma do artigo 52 da Lei n.º. 8.443/92, diz que o “*O Ministro de Estado supervisor da área ou a autoridade de nível hierárquico*

equivalente emitirá, sobre as contas e o parecer do controle interno, expresso e indelegável pronunciamento, no qual atestará haver tomado conhecimento das conclusões nele contidas. De maneira que a atuação do controle interno e do Assessor Especial de Controle Interno é de altíssima relevância no encaminhamento e no conhecimento do procedimento de tomadas de contas e prestação de contas, auxiliando e apreciando o teor das contas para os fins de conhecimento e verificação da regularidade.

A Assessoria também deve verificar a necessidade de Tomada de Contas Especial para levantamento de eventuais prejuízos ou valores envolvidos nos contratos e operações realizadas pelo Ministério, caso constituam atos que resultem em prejuízo ao erário, apreciando sempre toda extensão dos fatos e se há ilícito penal, administrativo e civil. Ao verificar indícios de irregularidade pode solicitar auditorias por parte da Controladoria - Geral da União-CGU.

Nada impede a iniciativa de medidas assecuratórias, com o sentido de resguardo do erário e da moralidade pública, por parte das Autoridades de Controle.

Em relação à Tomada de Contas Especial, a mesma só deve ser instaurada pela Autoridade Administrativa Federal depois de esgotadas as providências administrativas internas sem obtenção do ressarcimento pretendido, e somente deve ser instaurada e instrumentalizada quando se tiver possibilidade de ressarcimento.

Assim, somente subsidiariamente teremos a ação do TCU, quando os esforços administrativos não puderem ou não forem suficientes à consecução do objetivo de obtenção do devido ressarcimento à Administração. É aí que se destaca, no ponto, a relevante contribuição do Assessor no encaminhamento de providências para os fins de ressarcimento e levantamento de prejuízos ao erário.

9 ATRIBUIÇÕES DE COMPOR COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DE CONTROLE INTERNO-CCCI

Além das atribuições internas relativas às funções na Administração do Ministério, está prevista a participação de um Assessor Especial de Controle Interno na Comissão de Coordenação de Controle Interno – CCCI, órgão colegiado de função consultiva do

Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, como se pode verificar no artigo 9º do Decreto nº. 3.591/2000.

A convicção que emana dessas disposições normativas é de que a atividade do cargo de Assessor Especial de Controle Interno está integrada com o Sistema de Controle Interno, inclusive na composição de órgão consultivo do sistema, evidenciando-a como atividade de alta relevância no delineamento das ações e na definição da política do Poder Executivo Federal no campo do controle interno.

As atividades do cargo devem dinamizar-se no sentido da produção eficiente de resultados e de atos administrativos hígidos nos planos da constitucionalidade e legalidade. Prestando aos Ministérios toda assessoria em matéria de controle interno, fiscalizando os programas desenvolvidos nos ministérios, orientando a Administração quanto às melhores práticas, indicando prováveis falhas e propondo soluções, para tanto buscando subsídios dos órgãos de controle, assim como das Consultorias Jurídicas.

Portanto, é um elo fundamental no desenvolvimento das atividades dos órgãos integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, bem como peça central no desenvolvimento das atividades do Ministro de Estado, no que respeita ao Controle da Administração sob a responsabilidade da Ministério assessorado.

10 CONCLUSÃO

De tudo que foi visto, fica caracterizado, nos termos do Decreto Federal nº. 3.591, de 6 de setembro de 2000, que a Assessoria Especial de Controle Interno é função necessária a todo Ministério no âmbito da União, uma vez que referido decreto determina sua existência em todos os Ministérios criados pela União.

Como órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, foi criada a Controladoria – Geral da União-CGU, regida pelo Decreto nº. 5.683, de 24 de janeiro de 2006, caracterizada como órgão central do Sistema, nos termos do artigo 1º.

A natureza das competências e atribuições administrativas delineadas no Decreto nº. 3.591/2000 dão conta de se tratar a Assessoria Especial de Controle Interno de um cargo com função híbrida, uma vez que tem encargos típicos de Assessoramento do Ministro de Estado na

matéria relacionada ao Controle Interno da Administração no âmbito da Pasta onde atua, e também tem atribuições relativas ao auxílio e apoio aos órgãos encarregados dos controles interno e externo, destacando-se o apoio à Controladoria -Geral da União-CGU e aos demais órgãos integrantes do Sistema de Controle Interno da União; assim como o papel de apoio ao controle externo, principalmente ao Tribunal de Contas da União.

No papel de assessoramento ministerial, tem como finalidade central assessorar o Ministro de Estado nos assuntos de competência do controle interno; orientando os administradores de bens e recursos públicos nos assuntos pertinentes à área de competência do controle interno, incluindo a forma de prestar contas.

Como função colaboradora e integrada ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, atua nos processos de tomadas e prestação de contas, para o fim previsto no art. 52 da *Lei n.º. 8.443, de 16 de julho de 1992*; submete assuntos à apreciação do Ministro de Estado, auxilia nos trabalhos de elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República; acompanha a implementação, pelos órgãos e pelas unidades, das recomendações do Sistema de Controle Interno e do Tribunal de Contas da União; e realiza a coleta informações dos órgãos da jurisdição, para inclusão de ações de controle nos planos e programas do órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, com vistas a atender às necessidades dos ministérios.

Em termos de controle as regras do artigo 74 da Constituição Federal e a da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União - TCU, Lei n.º. 8.443, de 16 de julho de 1992, instituem o controle externo e consignam a obrigatoriedade de constituição do Controle Interno, pois o artigo Art. 49. determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mantenham, de forma integrada, sistema de controle interno.

A Lei Orgânica do TCU reclama do Sistema de Controle Interno o apoio na consecução da missão institucional do Tribunal de Contas da União e os sistemas são integrados entre si nos seus misteres institucionais e finalísticos.

Os artigos 50 e 51 da Lei n.º. 8443/92 enunciam as atividades a serem desenvolvidas pelos integrantes do sistema de controle interno, no que respeita ao apoio necessário às atividades do Controle Externo.

No campo de suas atribuições inerentes de assessoramento, há a obrigação jurídica de promover e indicar para o Ministro e aos demais órgãos de controle, atos que tenha ciência de irregularidades, na conformidade do que está consignado nos artigos 143 e 144 da Lei nº. 8.112/90, agindo por dever e atribuição do Cargo e por dever geral de todo agente público imposto pelo ordenamento jurídico federal.

O exercente do cargo de Assessor Especial de Controle Interno terá necessariamente que comunicar a ocorrência de irregularidades e desvios funcionais. Essa atribuição será efetivada de ofício, sendo dever legal imposto a todo agente público, independentemente de exercício de funções de controle na administração pública federal.

Diante dos fatos administrativos, poderá analisar e produzir recomendações e dar conhecimento ao Ministro de providências necessárias à produção de atos vinculativos a todos os órgãos do ministério, agir no sentido de corrigir erros e irregularidades e também produzir orientação administrativa voltada ao aperfeiçoamento da atividade e dos programas desenvolvidos no Ministério.

Pode apreciar as recomendações dos órgãos de controle, assim como as informações e providências solicitadas que serão implementadas pelo Ministério e que encontrarão na Assessoria Especial de Controle Interno o respaldo técnico para dar encaminhamento aos problemas apresentados, subsidiando as decisões e orientações gerais que a Administração do Ministério exija.

Desenvolve o Controle – Fiscalização, a partir da possibilidade de monitoramento da execução dos programas e políticas públicas desenvolvidos nos Ministérios, assim como a possibilidade de orientação e subsídios quanto às prestações de contas dos administradores e quanto a demais práticas e formalidades no que respeita ao controle de contas e a prestação de contas.

Atua previamente visando desenvolver a regularidade e normalidade, assim como prevenir desvios e irregularidades e atua posteriormente, focalizando esforços na correção e regularização de contas.

A atuação de assessoramento abrange ocorrências na seara do controle judicial da administração exercido por intermédio das ações impetradas, como a Ação Popular que questione atos administrativos,

Ação Civil Pública, e qualquer medida judicial que tenha como foco atos administrativos passíveis de controle administrativo, que, por isso, devem passar pelo conhecimento da Assessoria Especial de Controle Interno, para que tome conhecimento dos fatos administrativos impugnados e verifique eventuais desvios nos aspectos da legalidade, finalidade, eficiência.

Pode encaminhar consultas às Consultorias Jurídicas, com fito de uniformizar entendimentos jurídicos na atividade administrativa, de forma a obter a uniformização de procedimentos.

Além das atribuições internas relativas às suas funções na Administração dos Ministérios, está prevista a participação de um Assessor Especial de Controle Interno na Comissão de Coordenação de Controle Interno – CCCI, órgão colegiado de função consultiva do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a teor dos artigos 9º e 10 do Decreto nº. 3.591/2000, o que lhe revela o papel de cargo integrado ao sistema como um todo e a função de característica de atividade de controle interno.

O conjunto de competências administrativas previstas nos marcos regulatórios do Cargo de Assessor Especial de Controle Interno dos Ministérios incute-lhe os contornos de atividade própria de controle interno, a busca da eficiência do controle interno e a integração aos sistemas de Controle Interno e Externo, no seu conjunto visando obter resultados que determinem atos administrativos hígidos nos planos da constitucionalidade e legalidade.

Ao assessorar os Ministérios em matéria de controle interno, realizando fiscalização dos programas desenvolvidos nos ministérios, propondo mudanças e orientando as Unidades Técnicas, corrigindo desvios e apoiando os Sistemas de Controle Interno e Externo, a Assessoria Especial de Controle Interno se torna um cargo de muita envergadura no desenvolvimento das atividades dos órgãos integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, bem como peça fundamental no desenvolvimento das atividades do Ministério assessorado, no que respeita ao Controle da Administração sob sua responsabilidade.

Percebe-se que se descortina, em vista dos papéis da Assessoria Especial de Controle Interno, um significado associado ao debate político-desenvolvimentista do Estado, pois suas atribuições integram se no

conceito amplo de governança pública, que se orienta por pressupostos estruturais do Estado moderno, como desenvolvimento, diminuição das desigualdades, eficiência, gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor, visto que as atividades e funções concebidas no sentido de governança pública dinamizam expectativas voltadas á busca de respostas aos problemas apresentados na Administração moderna.

Nesse contexto, a Assessoria Especial de Controle Interno, dada a convicção comum de que o conhecimento do problema é decisivo para a melhoria das práticas administrativas, pode e deve, em nível de controle e correção, criar ou projetar expectativas permanentes do desenvolvimento da capacidade de solucionar problemas no âmbito da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Brasília.

BRASIL. *Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm>. Brasília. Acesso em: 10 ago. 2010.

BRASIL. *Decreto nº. 7.255, de 4 de agosto de 2010*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm>. Brasília. Acesso em: 5 set. de 2010.

BRASIL. *Decreto nº. 5.683, de 24 de janeiro de 2006*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm>. Brasília. Acesso em: 25 ago 2010.

BRASIL. *Lei nº. 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Brasília. Acesso em: 9 set. 2010.

BRASIL. *Decreto nº. 3.591, de 6 de setembro de 2000*. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm>. Brasília. Acesso em: 12 ago. 2010.

COSTA, José Armando da. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

COMPARATO, Fábio Konder; FILHO, Calixto Salomão, *O poder de controle na sociedade anônima*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FILHO, Marçal Justem Filho. *Curso de Direito Administrativo*, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira Filho. *Curso de Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

