

MANUAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL

Volume 1

Orientações básicas para a implantação e funcionamento



Maio / 2018

Sumário

[1 APRESENTAÇÃO 3](#_Toc514331425)

[2 CONCEITOS 3](#_Toc514331426)

[3 BASE LEGAL 4](#_Toc514331427)

[4 FINALIDADES DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO E ABRANGÊNCIA DE ATUAÇÃO 7](#_Toc514331428)

[5 ATRIBUIÇÕES DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL 9](#_Toc514331429)

[6 TIPOS DE CONTROLES INTERNOS 12](#_Toc514331430)

[7 AMBIENTE FAVORÁVEL AO CONTROLE 13](#_Toc514331431)

[8 TÉCNICAS DE ORGANIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DO MUNICÍPIO 15](#_Toc514331432)

[8.1 Mapeamento de Processos 15](#_Toc514331433)

[8.2 Procedimentos Operacionais dos Setores e a Edição de Manuais 16](#_Toc514331434)

[9 A ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO 16](#_Toc514331435)

[9.1 Da estruturação do Órgão Central de Controle Interno 19](#_Toc514331437)

[9.2.1 Perfil profissional e requisitos desejáveis para os servidores do Órgão Central do Sistema de Controle Interno. 23](#_Toc514331438)

[9.2 Da estruturação dos Órgãos Setoriais de Controle Interno 25](#_Toc514331439)

[9.2.1 Perfil do profissional que atua no órgão setorial: 26](#_Toc514331440)

[9.2.2 Atribuições dos Órgãos Setoriais de Controle Interno 26](#_Toc514331441)

[9 PRÁTICAS: O DIA A DIA DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO 27](#_Toc514331442)

[10 SUGESTÕES ESPECÍFICAS PARA OS TRABALHOS DE CONTROLE INTERNO 43](#_Toc514331443)

[10.1 Diagnóstico dos Pontos Críticos de Controle 43](#_Toc514331444)

[10.2 Controle de Qualidade dos Procedimentos e Normatizações 43](#_Toc514331445)

[11 CONSIDERAÇÕES FINAIS 44](#_Toc514331446)

# APRESENTAÇÃO

O aperfeiçoamento da gestão pública apoia-se em duas vertentes fundamentais: atender com eficiência e eficácia as demandas da sociedade e melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Entretanto, não basta formular boas políticas públicas. É necessário também a sua correta implementação e o efetivo controle dos resultados pretendidos.

Nesse contexto, assumem especial relevância os serviços administrativos, que, apoiados em pessoas, processos, procedimentos, rotinas e sistemas, têm por finalidade suprir os meios para a concretização das políticas públicas.

Com base nesse pressuposto, propõe-se o agrupamento, num único documento, das diretrizes gerais, embasamentos legais e orientações para a adequada implantação ou adequação, bem como o funcionamento dos sistemas de controle interno municipais.

Assim, apresenta-se o Manual Básico do Sistema de Controle Interno, que procura trazer de forma clara e simples, orientações básicas de procedimentos a serem seguidos pelos Municípios.

# CONCEITOS

**Auditoria interna**: Processo de avaliação, utilizando-se técnicas e procedimentos específicos, da eficiência e a eficácia dos sistemas de controle de toda a entidade, agindo proativamente, zelando pelas políticas traçadas e provocando melhorias, fornecendo subsídios aos gestores para a tomada de decisão.

**Controle interno**: plano de organização e todos os métodos e medidas adotadas pela administração para salvaguardar seus ativos, desenvolver a eficiência nas operações, avaliar o cumprimento dos programas, objetivos, metas e orçamentos das políticas administrativas prescritas, verificar a exatidão e fidelidade das informações e assegurar o cumprimento da lei.

**Controles internos**: são os meios e métodos a que se utiliza um órgão/setor para a verificação das atividades.

**Correição:** atividades relacionadas à apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos e à aplicação das devidas penalidades.

**Órgão Central de Controle Interno**: é a unidade administrativa integrante do sistema de controle interno da administração pública incumbida da coordenação do sistema, do planejamento, da normatização, da execução e do controle das atividades relacionadas ao controle interno, bem como do apoio às atividades de controle externo. (TCE/SC, 2017.p. 34)

**Ouvidoria:** espaço que funciona como uma ponte entre a população e as instituições. É um serviço aberto ao cidadão para escutar as reivindicações, as denúncias, as sugestões e também os elogios referentes aos diversos serviços disponíveis à população.

**Sistema de Controle Interno**: Conjunto de unidades técnicas, articuladas a partir de uma unidade central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno. (CAVALHEIRO, 2003, p. 41). O sistema de controle interno pode ser entendido com os vários controles internos existentes numa administração de recursos, os controles de cada órgão ou entidade somados à própria auditoria interna.

# BASE LEGAL

Dada a sua relevância, o Controle Interno na Administração Pública constitui determinação de índole constitucional. Dispõe o artigo 31 da Constituição Federal que 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.

*Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

Por sua vez o artigo 74 da Magna Carta estabelece que o Sistema de Controle Interno deve ter atuação sistêmica e integrada com o controle externo exercido pelo Poder Legislativo, com apoio do Tribunal de Contas.

#### 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.*

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal que tem por escopo fundamental o equilíbrio das contas públicas, demonstra claramente ser imprescindível a existência e, principalmente, a eficiência do Controle Interno para a consecução de tal desiderato. O artigo 59 da LRF dispõe:

#### Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

*I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;*

*II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;*

*III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;*

*IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;*

*V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;*

*VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.*

A Lei nº 4.320/64 também foi importante na criação dos sistemas de controle interno, abordando aspectos importantes do controle da execução orçamentária e do controle externo.

*Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:*

*I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;*

*II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;*

*III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.*

*Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.*

*Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.*

*Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.*

*Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75.*

*Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.*

*Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.*

*Art. 81. O contrôle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprêgo dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.*

*Art. 82. O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.*

*§ 1º As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com Parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.*

*§ 2º Quando, no Município não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sôbre elas emitirem parecer.*

A Constituição do Estado de Santa Catarina também aborda o controle interno municipal em seus artigos 62 e 113.

*Art. 62 — 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 do Estado;*

*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 estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;*

*III - exercer o controle das operações de crédito, avais e outras garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;*

*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, 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.*

*[...]*

*Art. 113 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública municipal, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e à renúncia de receitas, é exercida:*

*I - pela Câmara Municipal, mediante controle externo;*

*II - pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal.*

*§ 1º — O controle externo da Câmara Municipal é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, observado, no que couber e nos termos da lei complementar, o disposto nos arts. 58 a 62.*

*§ 2º — O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado sobre as contas prestadas anualmente pelo Prefeito só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.*

*§ 3º — A Câmara Municipal somente julgará as contas após a emissão do parecer prévio do Tribunal de Contas.*

*§ 4º — As contas do Município ficarão durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da*

*Lei.*

*§ 5º — O Tribunal de Contas do Estado emitirá parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo Prefeito até o último dia do exercício em que foram prestadas.*

Ainda em nível Estadual a Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000) dispõe sobre o controle interno em seus artigos 60 a 64. Importante salientar o conteúdo do artigo 61 do referido diploma legal:

#### Art. 61. No apoio ao controle externo, os órgãos integrantes do sistema de controle interno deverão exercer, dentre outras, as seguintes atividades:

*I - organizar e executar, por iniciativa própria ou por determinação do Tribunal de Contas do Estado, programação de auditorias contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob seu controle, enviando ao Tribunal os respectivos relatórios;*

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

*III - alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure tomada de contas especial sempre que tomar conhecimento de qualquer das ocorrências referidas no caput do art. 10 desta Lei.*

No âmbito municipal a instituição, organização, atribuições, atividades e demais disposições relativas ao Sistema de Controle Interno são estabelecidas em lei municipal específica.

Este Manual foi desenvolvida como forma de orientar e sugerir formas, modelos e ideias para a implementação de um controle interno efetivo, independente do porte do município.

# FINALIDADES DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO E ABRANGÊNCIA DE ATUAÇÃO

A organização de um sistema de controle interno tem por finalidade:

1. Salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais;
2. Dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente;
3. Propiciar a obtenção de informação oportuna e com acurácia;
4. Estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas;
5. Contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade;
6. Auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras irregularidades.

Cada uma das finalidades acima, considerando a estrutura e o leque de ações de uma administração municipal, se estabelece em um conjunto significativo de ações impossíveis de serem realizadas por uma única pessoa, independente do porte do município. Por isso, quando falamos em controle interno municipal, devemos pensar a estruturação de um sistema, constituído por um conjunto de pessoas e com o envolvimento de todos os setores da administração municipal.

É importante destacar que não estamos falando de contratações ou aumento das despesas de pessoal, estamos falando apenas de organização.

O Sistema de Controle Interno não se restringe à prefeitura e suas secretarias. Integram o sistema de controle interno e estão sujeitas às normatizações do Órgão Central do Sistema de Controle Interno:

Pessoas físicas e jurídicas de direito público ou privado que recebam recursos públicos.

Poder Legislativo.

Consórcios públicos dos quais o

Município fizer parte.

Poder Executivo em sua Administração direta e indireta, incluindo os fundos especiais, autarquias, fundações públicas, de direito público ou privado, instituídas pelo Município.

1. **ATRIBUIÇÕES DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL**

Neste tópico tentaremos sintetizar todas as responsabilidades que devem estar contempladas nas atividades desenvolvidas no âmbito do sistema de controle interno de qualquer município.

Obs.: *é importante deixar claro que estamos falando do Sistema de Controle Interno (geral) e não do Órgão Central do Sistema de Controle Interno*.

* Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;
* Assessorar a administração nos aspectos relacionados com os controles interno e externo e quanto à legalidade dos atos de gestão, emitindo relatórios e pareceres sobre os mesmos.
* Medir e avaliar a eficiência e eficácia dos procedimentos de controle interno;
* Avaliar, a nível macro, o cumprimento dos programas, objetivos e metas espelhadas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e nos orçamentos do município, inclusive quanto a ações descentralizadas executadas à conta de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos.
* Acompanhar a observância dos limites constitucionais de aplicação em gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino e com despesas na área de saúde.
* Estabelecer mecanismos voltados a comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão e avaliar os resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade na gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública municipal, bem como na aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.
* Verificar a observância dos limites e condições para a realização de operações de crédito e sobre a inscrição de compromissos em Restos a Pagar.
* Acompanhar os limites de gastos com pessoal e as medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal aos limites legais, nos termos dos artigos 22 e 23 da Lei Complementar nº 101/2000.
* Monitorar os limites das dívidas consolidada e mobiliária, bem como as providências tomadas para a recondução dos montantes das respectivas dívidas aos respectivos limites conforme o disposto no artigo 31 da Lei Complementar nº 101/00.
* Aferir a destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da Lei Complementar nº 101/00.
* Acompanhar o cumprimento do limite de gastos totais e de pessoal do Poder Legislativo Municipal, nos termos da Emenda Constitucional nº 25.
* Promover a transparência da gestão pública, conforme disposto na Constituição Federal de 1988, Lei Complementar nº 101/00, Lei Complementar nº 131/09 e Lei nº 12.527/11, incluindo estruturas de ouvidorias e Serviço de Informação ao Cidadão – SIC.
* Participar do processo de planejamento e acompanhar a elaboração do Plano Plurianual da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos do município.
* Manter registros sobre a composição e atuação das comissões de licitações.
* Propor a melhoria dos controles internos, agilizar as rotinas e melhorar o nível das informações.
* Instituir e manter sistema de informações para o exercício das atividades finalísticas do Sistema de Controle Interno Municipal.
* Alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure imediatamente, sob pena de responsabilidade solidária, as ações destinadas a apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais, ilegítimos ou antieconômicos que resultem em prejuízo ao erário, praticados por agentes públicos ou quando não forem prestadas as contas ou, ainda, quando ocorrer desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.
* Dar ciência ao Tribunal de Contas do Estado das irregularidades ou ilegalidades apuradas, para as quais a administração não tomou as providências cabíveis, visando à apuração de responsabilidades e ressarcimento de eventuais danos ou prejuízos ao erário.
* Revisar e emitir relatório sobre os processos de Tomadas de Contas Especiais instauradas pelos órgãos da Administração Direta, pelas Autarquias e pelas Fundações, inclusive sobre as determinadas pelo Tribunal de Contas do Estado.
* Exercer o controle orçamentário e financeiro sobre as receitas e as aplicações dos recursos, em especial aferindo o cumprimento da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso, previstos no art. 8º da Lei Complementar nº 101/00, assim como da adoção das medidas de limitação de empenho e de movimentação financeira previstas no art. 9º da mesma lei.
* Controlar os limites de endividamento e aferir as condições para a realização de operações de crédito, assim como para a inscrição de compromissos em Restos a Pagar, na forma da legislação vigente.
* Efetuar o controle sobre a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos dos orçamentos do município, na administração direta e indireta, e sobre a abertura de créditos adicionais suplementares, especiais e extraordinários.
* Manter controle dos compromissos assumidos pela administração municipal junto às entidades credoras, por empréstimos tomados ou relativos a dívidas confessadas, assim como dos avais e garantias prestadas e dos direitos e haveres do município.
* Examinar e emitir parecer sobre as contas que devem ser prestadas referente aos recursos concedidos a qualquer pessoa física ou entidade à conta dos orçamentos do município a título de subvenções, auxílios e/ou contribuições, adiantamentos ou suprimentos de fundos, bem como promover a tomada de contas dos responsáveis em atraso.
* Exercer o controle sobre valores à disposição de qualquer pessoa física ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre qualquer conta do patrimônio público municipal ou pelas quais responda ou, ainda, que em seu nome assuma obrigações de natureza pecuniária, exigindo as respectivas prestações de contas, se for o caso.
* Exercer o acompanhamento do processo de lançamento, arrecadação, baixa e contabilização das receitas próprias, bem como quanto à inscrição e cobrança da Dívida Ativa.
* Aferir a consistência das informações prestadas ao Tribunal de Contas do Estado e das informações encaminhadas à Câmara de Vereadores do Município sobre matéria financeira, orçamentária e patrimonial.
* Exercer o controle sobre a destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da Lei Complementar nº 101/00.
* Exercer o controle sobre a observância à legislação e às normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares afetas a cada sistema administrativo.
* Exercer o controle sobre o uso e guarda de bens pertencentes ao município, colocados à disposição de qualquer pessoa física ou entidade que os utilize no exercício de suas funções.
* Avaliar, sob o aspecto da legalidade, oportunidade e economicidade, os procedimentos licitatórios do município, bem como a execução dos contratos, convênios e instrumentos congêneres.
* Avaliar, sob o aspecto da legalidade, os atos de nomeação, admissão e contratação de pessoal, emitindo parecer.
* Promover a instauração de procedimentos de sindicância, processos administrativos (atividades correcionais) para a apuração de responsabilidade de servidores públicos.
* Expedir atos normativos sobre procedimentos de controle.
* Promover o combate à corrupção.
* Organizar, promover e fiscalizar todo o processo eletrônico de prestação de contas (e-Sfinge), além de responder ou promover que o órgão competente do município responda as solicitações de informações por parte do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (Sala Virtual).
* Promover, organizar e acompanhar a Prestação de Contas Anual do Prefeito – PCP e Prestação de Contas Anual de Gestão das diversas unidades gestoras do município – PCG, bem como elaborar os relatórios e outros documentos de competência dos órgãos de controle interno.

# TIPOS DE CONTROLES INTERNOS

Neste manual iremos trabalhar com 4 tipos de controles internos:

I - **Controles prévios ou preventivos**: pretendem prevenir erros e falhas.

II - **Controles concomitantes**: pretendem detectar erros e falhas.

III **- Controles subsequentes**: pretendem corrigir erros ou falhas detectadas.

IV **- Controles compensatórios**: pretendem compensar controles frágeis em áreas de alto grau de vulnerabilidade que requeiram controles adicionais.

Os controles prévios ou preventivos visam fortalecer a gestão e evitar a ocorrência de falhas, erros e fraudes. Normalmente estes controles são institucionalizados nos procedimentos do dia a dia nas diversas áreas de atuação da administração pública e se revestem de certa burocracia. Ex: manuais de procedimentos, instruções normativas, pareceres jurídicos sobre processos licitatórios etc.

Já os controles concomitantes se estabelecem na forma de acompanhamento de atividades. Monitorar resultados dos programas durante o exercício financeiro, indicadores e índices, obras em andamento etc.

Os controles subsequentes por sua vez são realizados após a realização dos fatos. Tem como pressuposto a avaliação dos resultados obtidos, emissão de opinião e proposição de melhorias e/ou providências corretivas. Podemos citar como exemplo a realização de auditorias internas.

 Por fim os controles compensatórios, como o próprio nome sugere, são controles concebidos para compensar a não adoção de outros controles preventivos ou para contrabalançar outras falhas na estrutura de controle da organização. A adoção desse tipo de controle normalmente acontece por razões de custo-benefício. Ex: deixar de adotar a segregação de funções ou atividades, por elevar os custos de pessoal, e adotar outras técnicas de controle como análise amostral, inventários cíclicos etc., substituindo, de maneira efetiva, o controle de segregação.

# AMBIENTE FAVORÁVEL AO CONTROLE

Para a implantação de um sistema de controle interno efetivo é fundamental que exista um ambiente favorável ao controle, ou seja, com condições básicas de organização e de gestão que favoreça a percepção e implementação de mecanismos de controle efetivos pelos diversos envolvidos no sistema.

Neste contexto, é preciso que todos os órgãos e entidades do município organizem os seus servidores e suas atividades, por meio de fluxogramas, organogramas, procedimentos operacionais, considerando os seguintes princípios de gestão e de controle interno:

1. **Liderança e relações humanas** – Todos os setores devem possuir líderes, identificados e preparados para o exercício da função de conduzir pessoas ao atingimento dos resultados de seu setor, de missão da instituição, administrando as relações humanas no ambiente de trabalho, gerando confiança aos liderados, dando exemplo de cumprimento de leis e regulamentos;
2. **Economicidade** – expressa a variação positiva da relação custo/benefício, na qual se busca a otimização dos resultados na escolha dos menores custos em relação aos maiores benefícios. Revela a atenção da gestão com o bom uso qualitativo dos recursos financeiros, por definição, escassos, desde a adequação da proposta orçamentária das metas a serem atingidas, passando pela coerência com respeito aos preços de mercado, com o desenvolvimento de fontes alternativas de receita e a obtenção dos menores custos por produto gerado;
3. **Treinamento de servidores** - a eficácia dos trabalhos administrativos está diretamente relacionada com a competência, formação profissional e integridade do pessoal. É imprescindível haver identificação de plano de treinamentos necessários aos servidores em razão de suas atribuições;
4. **Rodízio de funções entre servidores** – para determinadas atividades, é importante a instituição de rodízio de funções entre servidores, em periodicidade pré-estabelecida, com vistas a reduzir/eliminar possibilidade de fraudes;
5. **Obrigatoriedade de funcionários gozarem férias regularmente** - esta, além de uma obrigação legal, é importante como forma de evitar a dissimulação de irregularidades e favorecer o treinamento de substitutos;
6. **Organograma e regimento** - a definição de autoridade e consequentes responsabilidades devem ser claras e satisfazerem plenamente as necessidades da organização;
7. **Processos e procedimentos operacionais** – é de extrema importância a definição de processos e procedimentos operacionais que estabeleçam, com clareza, a relação entre os setores e as atividades de cada setor no processo;
8. **Segregação de funções** – as tarefas e responsabilidades essenciais ligadas à autorização, ao processamento, ao registro e à revisão das transações e fatos devem ser distribuídas entre diferentes pessoas e/ou unidades administrativas, a fim de reduzir os riscos de erros, fraudes e desperdícios. O trabalho de uma pessoa ou unidade deve ser sistematicamente verificado por outra nos fluxos normais de trabalho. Não pode uma única pessoa ter todo o processo sob o seu domínio, se este domínio possibilitar erros, fraudes ou desperdícios não identificáveis em seu curso normal;
9. **Organização de documentos** - todas as transações e os fatos significativos devem estar claramente documentados e a documentação deve estar organizada e disponível para exame, a qualquer tempo, devendo haver cópia, preferencialmente eletrônica, a ser arquivada em local definido.
10. **Registro oportuno** - os atos administrativos devem ser prontamente registrados. Atrasos nos registros dificultam a solução tempestiva de erros e favorece a ocorrência fraudes;
11. **Sistema hierarquizado de autorizações e execuções** - as transações e fatos relevantes devem ser autorizados e executados somente por pessoas que atuem no âmbito de sua competência. As permissões de acesso a softwares ou a determinados documentos e informações devem ser claras e estar identificadas nos procedimentos de cada setor;
12. **Agente capaz e desvios de funções** – as atividades necessárias à manutenção das ações governamentais devem ser exercidas por servidor efetivo, recrutados e selecionados mediante concurso público, com lotação adequada em relação ao seu cargo, sendo os cargos em comissão apenas utilizados para atividades de chefia (onde há um ou mais subordinados), direção (onde existem um ou mais setores e chefes subordinados) ou assessoramento (emissão de opinião, geralmente técnica sobre determinado assunto), e estagiários apenas para o exercício de atividades auxiliares com a devida supervisão e desenvolvimento.
13. **Mapeamento de Processos -** processo é um conjunto de atividades realizadas em sequência lógica com o objetivo de produzir um bem ou um serviço e que envolvem no mínimo duas ou mais unidades administrativas. Quando há relação entre as unidades, há processo. Os processos perpassam várias unidades administrativas e, em cada uma, realizam atividades e tarefas. Um trabalho realizado apenas em uma unidade é uma atividade, que pode ser dividida em tarefas. Todo trabalho na organização faz parte de alguma atividade e de algum processo. O funcionamento do sistema de controle interno se dá através de processos. Daí a importância de identificar os processos e as atividades que os compõem. Mapear processos é identificar como na prática as atividades estão sendo desenvolvidas, permitindo enxergar claramente os pontos fortes, pontos fracos, pontos que precisam ser melhorados, tais como “gargalos”, falhas de integração, atividades redundantes, tarefas de baixo valor agregado, retrabalhos, excesso de documentações e aprovações.

Os processos devem ser identificados por fluxogramas que apresentam, de forma intuitiva, suas atividades, movimentações e os setores envolvidos.



A controladoria municipal pode promover e participar (auxiliar) no mapeamento de diversos processos no âmbito municipal, como forma de contribuir com a gestão e, ao mesmo tempo, obter elementos para a edição de instrução normativa de controle interno relativa ao processo mapeado.

1. **Procedimentos Operacionais dos Setores e a Edição de Manuais -** Os procedimentos operacionais detalham as rotinas internas de cada setor, permitindo ao responsável realizar o seu trabalho com base no levantamento de dados e evidências. É o manual do setor. O objetivo de se editarem manuais é facilitar o funcionamento da organização, pois propicia a comunicação entre as pessoas, o treinamento de novos servidores e solidificam procedimentos e documentos. Os manuais são um detalhamento, no setor, das atividades identificadas nos fluxogramas de processos, com instruções claras do que fazer e como fazer, incluindo modelos, exemplos etc. Muito embora seja difícil que todas as unidades da organização editem manuais, podemos sugerir algumas atividades nas quais um manual poderia contribuir, e muito, com a organização: manual de gestão e controle patrimonial, manual do sistema de controle interno, manual de gestão de pessoas, manual de gestão de frotas, manual de transparência, ouvidoria e acesso à informação etc.

# A ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

A organização de um sistema de Controle Interno é tarefa complexa e pressupõe a existência de liderança de pessoas, existência de métodos e processos definidos, conhecimento técnico e acompanhamento. Todas essas variáveis devem interagir sistematicamente. Nesse contexto é muito importante estabelecer os principais conceitos que fazem parte da organização de um sistema de controle interno:

1. **Controladoria Municipal ou órgão equivalente municipal:** Órgão central do Sistema de Controle Interno, que possui como competência assistir direta e imediatamente aos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências, no âmbito da administração pública municipal, relativos a:

 Poderíamos incluir, em um contexto mais amplo, nas atividades do Órgão Central do Sistema de Controle Interno as atividades de ouvidoria (que faz parte da transparência da gestão) e as atividades de correição, uma vez que as providências adotadas fazem parte da sistemática de controle interno.

 O órgão central do sistema de controle interno possui papel de propositor de normas, procedimentos e melhorias, monitoramento do cumprimento dos controles internos por parte dos envolvidos e fiscalização.

1. **Unidades Gestoras**: entidade da administração direta, inclusive fundo ou órgão autônomo, da administração indireta (autarquia, fundação ou empresa estatal) investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização.
2. **Setores/Departamentos da administração pública**: estes são responsáveis pela realização de diversas tarefas no âmbito da gestão pública e, consequentemente, estão sujeitos a realização de diversos controles internos no dia a dia de suas atividades. Sua adequada estruturação, hierarquização e atribuições bem definidas na legislação local são aspectos básicos fundamentais para a instituição de um bom sistema de controle interno.
3. **Unidades setoriais de controle interno ou controladores setoriais**: as unidades setoriais de controle interno são subdivisões de controle interno inseridas dentro dos setores/departamentos da organização. São responsáveis por promover localmente os controles internos, monitorar e prestar periodicamente ou quando solicitado informações ao órgão central do sistema de controle interno. Em Municípios de médio e pequeno porte estas estruturas são consideradas inviáveis em virtude do alto custo de implementação. No entanto, é possível a designação de servidores (preferencialmente efetivos) para a realização destas atividades, podendo, a critério do município, serem gratificadas.

Todas estas estruturas, organizadas e trabalhando integradas constituem a organização de um sistema de controle interno, aplicável a qualquer município, independente do porte.

A criação de unidades setoriais ou designação de controladores setoriais são sugestões, porém não são de caráter obrigatório. Esta sugestão parte do pressuposto que, independente do porte do município, todas as situações contempladas no item 4 deste manual DEVEM ser realizadas no âmbito do sistema de controle interno, porém acreditamos ser improvável que uma única pessoa possa manter/fazer o acompanhamento, controlar e manter registros periódicos de todas aquelas situações. Cabe lembrar que, para o bom funcionamento do sistema de controle interno, uma área deve controlar a outra no fluxo de realização das tarefas.

Desta forma, o modelo sugerido neste manual trabalha com estas 4 (quatro) dimensões do sistema.

Caso o Município opte por não instituir unidades setoriais ou controladores setoriais, estas funções naturalmente serão absorvidas pelos responsáveis por cada setor/departamento de acordo com a estrutura administrativa do município.

1. 1. Da estruturação do Órgão Central de Controle Interno

O Órgão Central do Sistema de Controle Interno é muitas vezes denominado “Controladoria do Município”, “Departamento de Controle Interno”, “Secretaria de Controle” etc. Independente do nome, o ideal é que este não tenha subordinação a nenhuma Secretaria do Governo e esteja diretamente ligado ao Chefe do Poder Executivo. Em função da complexidade, das responsabilidades e do volume de atribuições recomendamos que tenha status de Secretaria, porém isto é prerrogativa do município.

Considerando as diferentes realidades de cada um dos municípios da região da AMFRI, faremos aqui 4 (quatro) modelos de estruturas de Órgão Central do Sistema de Controle Interno:

Modelo 1: em nível de departamento, ligado ao Gabinete do Prefeito.

Modelo 2: em nível de secretaria, com estrutura básica.

Modelo 3: em nível de secretaria, com estrutura intermediária.

Modelo 4: em nível de secretaria, com estrutura ampla.

*Obs: não contemplamos nenhuma estrutura de apenas 1 (um) controlador interno, por entendermos que, em nenhum município, isto seja adequado*. *Além disso, estamos sempre considerando o fato de que o cargo de “Controlador Interno” pressupõe natureza de direção e, desta forma, entendemos que pode ser um cargo de provimento efetivo ou de livre nomeação e exoneração, porém obrigatoriamente ocupado por servidor de carreira do município. (Prejulgado nº 1935)*

Responsável pela implementação e normatização dos controles, monitoramento de ações em geral, execução orçamentária, índices, limites etc., produção de relatórios periódicos de controle interno, geração de informações ao TCE, promoção da transparência, planejamento e execução de auditorias e monitoramento dos resultados e das ações propostas de auditorias internas, independente da origem.

Modelo 1

Neste modelo consideramos como função de direção no âmbito do controle interno apenas o cargo de “Controlador”. No entanto, se existe a estrutura de um departamento, partimos do pressuposto de que há servidores efetivos subordinados ao controlador. Recomendamos, no mínimo, 2 (dois) servidores em carreiras denominadas: “agente de controle interno”, “analista de controle interno”, “técnico de controle interno”, “auditor interno” etc.

 A criação de carreira é um passo importante para se “plantar a semente” de um sistema de controle interno efetivo.

Modelo 2

Responsável pela implementação e normatização dos controles, monitoramento de ações em geral, execução orçamentária, índices, limites etc., produção de relatórios periódicos de controle interno, geração de informações ao TCE e promoção da transparência.

Responsável pelo planejamento e execução de auditorias e monitoramento dos resultados e das ações propostas de auditorias internas, independente da origem.

Neste modelo consideramos como função de direção o cargo de “Controlador Geral” e duas chefias, dividindo em Controle Interno e Auditoria, com o intuito de distinguir bem o papel de cada setor. No entanto, salientamos que, se existe a estrutura de um departamento, partimos do pressuposto de que há servidores efetivos subordinados a este departamento. Recomendamos, neste modelo, a criação de, no mínimo, 2 (dois) servidores em carreiras denominadas: “agente de controle interno”, “analista de controle interno” ou “técnico de controle interno” vinculados ao Departamento de Controle Interno e, no mínimo, dois servidores na carreira de “Auditor Interno” vinculados ao Departamento de Auditoria.

 Novamente salientamos que a criação de carreira é um passo importante para se “plantar a semente” de um sistema de controle interno efetivo. Além do mais, não faz sentido criarmos uma área de controle interno no município, em nível de secretaria, com uma ou duas pessoas.

Modelo 3

Responsável pela SIC – Serviço de Informações ao Cidadão, Ouvidoria, Acesso à Informação, Portal da Transparência e demais ações voltadas à promoção da transparência pública (Conselho de transparência, se houver, relacionamento com conselhos em geral, observatório social etc.).

Responsável pelo planejamento e execução de auditorias e monitoramento dos resultados e das ações propostas de auditorias internas, independente da origem.

Responsável pela implementação e normatização dos controles, monitoramento de ações em geral, execução orçamentária, índices, limites etc., produção de relatórios periódicos de controle interno, geração de informações ao TCE.

Neste modelo consideramos como função de direção o cargo de “Controlador Geral” e três chefias, dividindo em Controle Interno, Auditoria e Transparência, abarcando um leque maior de atividades centralizadas no órgão principal do sistema de controle interno. No entanto, salientamos que, se existe a estrutura de um departamento, partimos do pressuposto de que há servidores efetivos subordinados a este departamento. Recomendamos, neste modelo, a criação de, no mínimo, 2 (dois) servidores em carreiras denominadas: “agente de controle interno”, “analista de controle interno” ou “técnico de controle interno” vinculados ao Departamento de Controle Interno; no mínimo, dois servidores na carreira de “Auditor Interno” vinculados ao Departamento de Auditoria; e, no mínimo, 1 (um) servidor de carreira administrativa (auxiliar administrativo, analista ou técnico administrativo) para atuar no Departamento de Transparência e Controle Social.

Modelo 4

Responsável pelos processos de sindicância e administrativos para apuração de responsabilidades, danos e sanções a servidores públicos e empresas (lei anticorrupção).

Responsável pela implementação e normatização dos controles, monitoramento de ações em geral, execução orçamentária, índices, limites etc., produção de relatórios periódicos de controle interno, geração de informações ao TCE.

Responsável pela SIC – Serviço de Informações ao Cidadão, Ouvidoria, Acesso à Informação, Portal da Transparência e demais ações voltadas à promoção da transparência pública (Conselho de transparência, se houver, relacionamento com conselhos em geral, observatório social etc.).

Responsável pelo planejamento e execução de auditorias e monitoramento dos resultados e das ações propostas de auditorias internas, independente da origem.

Neste modelo consideramos como função de direção o cargo de “Controlador Geral” e quatro chefias, dividindo em Controle Interno, Auditoria, Transparência e Corregedoria, abarcando um leque maior de atividades centralizadas no órgão principal do sistema de controle interno, abordando a visão ampla de Sistema de Controle Interno. No entanto, novamente é preciso salientar que, se existe a estrutura de um departamento, partimos do pressuposto de que há servidores efetivos subordinados a este departamento. Recomendamos, neste modelo, a criação de, no mínimo, 2 (dois) servidores em carreiras denominadas: “agente de controle interno”, “analista de controle interno” ou “técnico de controle interno” vinculados ao Departamento de Controle Interno; no mínimo, dois servidores na carreira de “Auditor Interno” vinculados ao Departamento de Auditoria; no mínimo, 1 (um) servidor de carreira administrativa (auxiliar administrativo, analista ou técnico administrativo) para atuar no Departamento de Transparência e Controle Social; e, no mínimo, 1 (um) servidor de carreira jurídica (advogado, analista jurídico etc.) para atuar na Corregedoria. Neste caso, os processos de sindicância e administrativos continuariam a ser executados por comissões de servidores, porém todo o fluxo orientado, coordenado e gerenciado por um corregedor geral, buscando maior efetividade nas atividades de correição.

## Perfil profissional e requisitos desejáveis para os servidores do Órgão Central do Sistema de Controle Interno.

Primeiramente é interessante falarmos do servidor responsável pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno: “Controlador Geral”. Conforme visto, este cargo pode ser de provimento efetivo ou comissionado, desde que, neste último caso, ocupado por servidor de carreira do município. No entanto, apenas isto não basta. É desejável que para ocupar referido cargo, seja exigido (na lei que cria o cargo) que o servidor possua nível superior, em virtude da complexidade e multidisciplinaridade da área de atuação.

Para os dirigentes de departamentos no âmbito da Controladoria, também é desejável exigir que os servidores possuam nível superior e que estes cargos, assim como o de “Controlador Geral”, sejam ocupados por servidores de carreira.

Para os servidores de carreira no âmbito do Órgão Central do Sistema de Controle Interno é importante avaliar em cada caso a necessidade da exigência de nível superior. Recomendamos que, no mínimo, para os auditores e servidores no âmbito da Corregedoria seja exigido nível superior, sendo, neste último, desejável que o servidor seja bacharel em direito, com registro no respectivo órgão da classe (OAB).

Por fim, sugerimos que sejam exigidos os seguintes requisitos comuns a todos os servidores que atuam no Órgão Central do Sistema de Controle Interno:

* Não ter sido penalizado administrativamente em decisão definitiva;
* Não ter sido condenado na esfera cível ou criminal, por sentença transitada em julgado;
* Não exercer atividade político-partidária.

Vale salientar que a estruturação do Órgão Central do Sistema de Controle Interno é prerrogativa de cada município. Este manual possui cunho auxiliar, de orientação.

Os servidores dos órgãos de controle interno, no exercício de suas funções devem ter assegurado em lei municipal o livre acesso a todas as dependências dos órgãos ou entidades, assim como a documentos, valores e livros considerados indispensáveis ao cumprimento de suas atribuições, não lhe podendo ser sonegado, sob qualquer pretexto, nenhum processo, documento ou informação, devendo o servidor guardar o sigilo das informações caso elas estejam protegidas legalmente.

Quando houver limitação da ação, o fato deverá ser comunicado, de imediato, por escrito, ao dirigente do órgão ou entidade examinada, solicitando as providências necessárias.

Os servidores que atuam no âmbito do Sistema de Controle Interno devem adotar comportamento compatível com suas atividades e manter uma atitude de independência que assegure a imparcialidade de seu trabalho, nas fases de planejamento, execução e emissão de sua opinião, bem como nos demais aspectos relacionados com sua atividade profissional. O servidor deve ter comprometimento técnico-profissional, compromisso com a missão institucional, capacitação e atualização permanente na utilização de tecnologias, técnicas de gestão e legislação.

A atividade de controle é de caráter multidisciplinar, realizada em equipe, devendo o espírito de cooperação entre os servidores e chefias prevalecer sobre posicionamentos meramente pessoais.

No desempenho de suas funções, deve, ainda, o servidor, observar os seguintes aspectos:

**Comprometimento ético** - deve ter sempre presente que, como servidor público, se obriga a proteger os interesses da sociedade e respeitar as normas de conduta que regem os servidores públicos, não podendo valer-se da função em benefício próprio ou de terceiros, ficando, ainda, obrigado a guardar confidencialidade das informações obtidas, não devendo revelá-las a terceiros, sem autorização específica, salvo se houver obrigação legal ou profissional de assim proceder.

**Cautela e zelo profissional** - agir com prudência, habilidade e atenção de modo a reduzir ao mínimo a margem de erro e acatar as normas de ética profissional, o bom senso em seus atos e recomendações, o cumprimento das normas gerais de controle interno e o adequado emprego dos procedimentos de aplicação geral ou específica.

**Independência** – manter uma atitude de independência com relação ao agente controlado, de modo a assegurar imparcialidade no seu trabalho, bem como nos demais aspectos relacionados com sua atividade profissional.

**Imparcialidade** – abster-se de intervir em casos em que haja conflito de interesses que possam influenciar a imparcialidade do seu trabalho, bem como nos demais aspectos relacionados com sua atividade profissional.

**Objetividade** – procurar apoiar-se em documentos e evidências que permitam convicção da realidade ou a veracidade dos fatos ou situações examinadas.

**Atualização dos conhecimentos técnicos** – manter atualizados seus conhecimentos técnicos, acompanhando a evolução das normas, procedimentos e técnicas aplicáveis ao Sistema de Controle Interno.

**Conhecimento técnico e capacidade profissional** – em função de sua atuação multidisciplinar, deve possuir um conjunto de conhecimentos técnicos, experiência e capacidade para as tarefas que executa de acordo com sua área de atuação e possuir visão sistêmica da gestão.

**Cortesia** – ter habilidade no trato verbal e escrito, com pessoas e instituições com as quais se relaciona profissionalmente, bem como respeitar superiores, subordinados e pares.

## Da estruturação dos Órgãos Setoriais de Controle Interno

É interessante que toda a estrutura do Sistema de Controle Interno Municipal seja organizada e desenvolvida através do Órgão Central do Sistema de Controle Interno com o auxílio dos órgãos setoriais de controle interno.

Para municípios de grande porte, unidades setoriais de controle poderiam ser criadas na estrutura organizacional do Município, até mesmo com a criação de carreiras específicas. No entanto, isto reflete diretamente em aumento das despesas de caráter continuado e deve ser analisado caso a caso. Não iremos sugerir modelos destas unidades, pois para cada setor do município poderia ser uma estrutura diferente, que deve ser analisada e estruturada conforme a necessidade.

Um outro formato, mais acessível, poderia ser designando servidores, preferencialmente efetivos, para, além das atividades do cargo que ocupam, desenvolverem as atividades de auxílio ao Órgão Central do Sistema de Controle Interno, como “controladores setoriais” ou qualquer que seja a nomenclatura a ser utilizada. Caso o município pretenda incentivar estes servidores a exercerem estas atividades é possível a criação de gratificação para o exercício desta função. Ainda assim, seria uma solução de custo muito inferior que criar unidades “físicas”, com servidores de carreira no controle interno, dentro das estruturas administrativas do município.

O responsável setorial de controle interno do órgão ou da entidade autárquica e fundacional exercerá suas funções junto ao gabinete do titular ou dirigente máximo, de forma articulada com o Órgão Central do Sistema de Controle Interno.

Neste formato de estruturação do Sistema de Controle Interno, o Órgão Central do Sistema de Controle Interno poderá solicitar a qualquer tempo ou periodicamente ao responsável do órgão setorial, informações para o acompanhamento da execução e implementação de atividades específicas, preventivas ou corretivas, que requeiram ações pontuais e urgentes, especialmente as que envolvam repasse de informações aos gestores para resolução dos problemas ou melhoria da gestão, informações sobre a execução orçamentária e sobre as metas físicas estabelecidas nos instrumentos de planejamento público etc.

Cabe destacar que, se o município optando por não instituir órgãos setoriais ou controladores setoriais, estas obrigações devem ser atribuídas aos responsáveis pelos setores (diretores, chefes de departamento), conforme a estrutura administrativa do município, e devem ser monitoradas diretamente pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno.

## Perfil do profissional que atua no órgão setorial:

Independente do formato, é desejável que os servidores que atuarem nos órgãos setoriais de controle interno ou “controladores setoriais” sejam efetivos, como forma de promover a independência do sistema de controle interno e atendam os demais requisitos (sugestão):

* Possuir nível superior;
* Não ter sido penalizado administrativamente em decisão definitiva;
* Não ter sido condenado na esfera cível ou criminal, por sentença transitada em julgado;
* Não exercer atividade político-partidária.

É interessante considerar ainda, entre outras, as seguintes características e habilidades desejáveis para compor o perfil do profissional que atua no órgão setorial:

* Organização, atenção a detalhes e cumprimento de prazos;
* Administração do tempo;
* Discrição;
* Conhecimento abrangente da regulação setorial.

9.2.2 Atribuições dos Órgãos Setoriais de Controle Interno

Para facilitar a implementação de órgãos setoriais ou designação de “controladores setoriais” para os municípios que desejarem adotar este modelo, sugerimos algumas atribuições, como forma de melhor compreensão do modelo.

O responsável pelo controle interno setorial do órgão ou a entidade autárquica e fundacional a que ele estiver vinculado, exercerá suas atividades sob orientação do Órgão Central do Sistema de Controle Interno e, deverá possuir, dentre outras, as seguintes reponsabilidades:

* Exercer o controle sobre o cumprimento dos programas, objetivos e metas espelhadas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nos Orçamentos e a observância à legislação e às normas que orientam a atividade específica dos órgãos de cada sistema.
* Exercer o controle sobre a observância à legislação e às normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares afetas ao sistema administrativo do setor.
* Exercer o controle sobre o uso e guarda de bens pertencentes ao setor, colocados à disposição de qualquer pessoa física ou entidade que os utilize no exercício de suas funções.
* Avaliar, sob o aspecto da legalidade, a execução dos contratos, convênios e instrumentos congêneres afetos ao respectivo sistema administrativo setorial;
* Manter registro periódico de informações acerca da execução dos controles setoriais, em sistema informatizado, planilhas eletrônicas de controle, arquivos digitais ou em meio físico, conforme orientações do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, sendo responsável pela veracidade das informações prestadas.

Obviamente cada município é livre para estruturar o seu sistema de controle estabelecer o papel de cada agende neste processo. As atribuições acima e o modelo são de caráter meramente orientativo/sugestivo.

1. **PRÁTICAS: O DIA A DIA DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO**

Primeiramente é interessante visualizar os tipos de controle exercidos no âmbito do Sistema de Controle Interno e as possíveis formas de atuação.

Para os controles preventivos vamos considerar a criação de normas internas, manuais e outras formas de instrução de procedimentos (portarias, decretos), instituindo procedimentos para as mais diversas áreas da administração pública, procurando garantir a eficiência e eficácia nas operações, a legalidade das mesmas e demais princípios da administração pública, responsabilidades e mecanismos de controle.

Já os controles concomitantes que, como explicado anteriormente, se estabelecem na forma de acompanhamento de atividades. Neste sentido, entendemos viáveis ações de monitoramento constante, busca de informações e manutenção de registro de diversas situações. Além disso, consideramos parte das prestações de contas a que estão sujeitos o município, como respostas a diligências do TCE/SC e MPSC (enquanto as situações estão em andamento), e toda a parte de transparência pública, que promove o controle social durante as ações.

Por fim, consideramos como controles subsequentes aqueles realizados após a realização dos fatos, como por exemplo as auditorias, análises de prestações de contas finais, correição e prestações de contas (aquelas relativas a fatos já encerrados, como e-Sfinge, contas anuais etc.).

Neste contexto, procuramos fazer uma correlação de todas aquelas obrigações contempladas no âmbito do Sistema de Controle Interno (item 4 deste manual) com os tipos de controles e formas de atuação, além de procurarmos dar ideias de execução.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Órgão Central de CI (formas de atuação)** | **Tipo de Controle** | **Obrigação (Item 4 de Manual)** | **Ideias práticas de execução** |
|
| Orientações / reuniões / normatizações / análises | Preventivo | Assessorar a administração nos aspectos relacionados com os controles interno e externo e quanto à legalidade dos atos de gestão, emitindo relatórios e pareceres sobre os mesmos. | Elaboração de relatórios periódicos e memorandos aos gestores. |
| Participar do processo de planejamento e acompanhar a elaboração do Plano Plurianual da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos do município. | Participar das reuniões para a elaboração dos instrumentos de planejamento. |
| Propor a melhoria dos controles internos, agilizar as rotinas e melhorar o nível das informações. | Elaboração de relatórios periódicos e memorandos aos gestores. |
| Instituir e manter sistema de informações para o exercício das atividades finalísticas do Sistema de Controle Interno Municipal. | Contratação ou desenvolvimento de softwares de controle interno. |
| Expedir atos normativos sobre procedimentos de controle | Editar instruções normativas de controle. |
| Avaliar, sob o aspecto da legalidade, os atos de nomeação, admissão e contratação de pessoal. | Analisar previamente cada processo e emitir parecer. |
| Promover o combate à corrupção | Editar instruções normativas de controle. |
| Promover a prestação de contas e a transparência | Concomitante | Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. | Acessar a Sala Virtual diariamente, promover as respostas solicitadas pelo TCE/SC. |
| Promover a transparência da gestão pública, conforme disposto na Constituição Federal de 1988, Lei Complementar nº 101/00, Lei Complementar nº 131/09 e Lei nº 12.527/11, incluindo estruturas de ouvidorias e Serviço de Informação ao Cidadão – SIC. | Contratação, desenvolvimento ou adesão a sistemas adequados de portais de transparência e de ouvidoria e acesso à informação. Promover a orientação dos cidadãos e facilitar o acesso. |
| Aferir a consistência das informações prestadas ao Tribunal de Contas do Estado e das informações encaminhadas à Câmara de Vereadores do Município sobre matéria financeira, orçamentária e patrimonial. | Analisar caso a caso. |
| Promover o combate à corrupção. | Buscar a ampliação dos canais de transparência, promovendo o acesso e buscando atrair usuários. |
| Monitoramento de ações / índices e limites | Concomitante | Avaliar, a nível macro, o cumprimento dos programas, objetivos e metas espelhadas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e nos orçamentos do município, inclusive quanto a ações descentralizadas executadas à conta de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos. | Rotina (normatizada) de coleta de informações setoriais. Pode-se trabalhar com planilhas eletrônicas ou sistema informatizado. |
| Acompanhar a observância dos limites constitucionais de aplicação em gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino e com despesas na área de saúde. | Rotina (normatizada) de coleta de informações setoriais. Pode-se trabalhar com planilhas eletrônicas ou sistema informatizado. |
| Verificar a observância dos limites e condições para a realização de operações de crédito e sobre a inscrição de compromissos em Restos a Pagar | Rotina (normatizada) de coleta de informações setoriais. Pode-se trabalhar com planilhas eletrônicas ou sistema informatizado. |
| Acompanhar os limites de gastos com pessoal e as medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal aos limites legais, nos termos dos artigos 22 e 23 da Lei Complementar nº 101/2000 | Rotina (normatizada) de coleta de informações setoriais. Pode-se trabalhar com planilhas eletrônicas ou sistema informatizado. |
| Monitorar os limites das dívidas consolidada e mobiliária, bem como as providências tomadas para a recondução dos montantes das respectivas dívidas aos respectivos limites conforme o disposto no artigo 31 da Lei Complementar nº 101/00 | Rotina (normatizada) de coleta de informações setoriais. Pode-se trabalhar com planilhas eletrônicas ou sistema informatizado. |
| Aferir a destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da Lei Complementar nº 101/00 | Rotina (normatizada) de coleta de informações setoriais. Pode-se trabalhar com planilhas eletrônicas ou sistema informatizado. |
| Acompanhar o cumprimento do limite de gastos totais e de pessoal do Poder Legislativo Municipal, nos termos da Emenda Constitucional nº 25 | Rotina (normatizada) de coleta de informações setoriais. Pode-se trabalhar com planilhas eletrônicas ou sistema informatizado. |
| Manter registros sobre a composição e atuação das comissões de licitações | Rotina (normatizada) de coleta de informações setoriais. Pode-se trabalhar com planilhas eletrônicas ou sistema informatizado. |
| Exercer o controle orçamentário e financeiro sobre as receitas e as aplicações dos recursos, em especial aferindo o cumprimento da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso, previstos no art. 8º da Lei Complementar nº 101/00, assim como da adoção das medidas de limitação de empenho e de movimentação financeira previstas no art. 9º da mesma lei. | Rotina (normatizada) de coleta de informações setoriais. Pode-se trabalhar com planilhas eletrônicas ou sistema informatizado. |
| Controlar os limites de endividamento e aferir as condições para a realização de operações de crédito, assim como para a inscrição de compromissos em Restos a Pagar, na forma da legislação vigente | Rotina (normatizada) de coleta de informações setoriais. Pode-se trabalhar com planilhas eletrônicas ou sistema informatizado. |
| Efetuar o controle sobre a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos dos orçamentos do município, na administração direta e indireta, e sobre a abertura de créditos adicionais suplementares, especiais e extraordinários | Rotina (normatizada) de coleta de informações setoriais. Pode-se trabalhar com planilhas eletrônicas ou sistema informatizado. |
| Manter controle dos compromissos assumidos pela administração municipal junto às entidades credoras, por empréstimos tomados ou relativos a dívidas confessadas, assim como dos avais e garantias prestadas e dos direitos e haveres do município | Rotina (normatizada) de coleta de informações setoriais. Pode-se trabalhar com planilhas eletrônicas ou sistema informatizado. |
| Exercer o acompanhamento do processo de lançamento, arrecadação, baixa e contabilização das receitas próprias, bem como quanto à inscrição e cobrança da Dívida Ativa | Rotina (normatizada) de coleta de informações setoriais. Pode-se trabalhar com planilhas eletrônicas ou sistema informatizado. |
| Exercer o controle sobre a destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da Lei Complementar nº 101/00 | Rotina (normatizada) de coleta de informações setoriais. Pode-se trabalhar com planilhas eletrônicas ou sistema informatizado. |
| Exercer o controle sobre a observância à legislação e às normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares afetas a cada sistema administrativo | Rotina (normatizada) de coleta de informações setoriais. Pode-se trabalhar com planilhas eletrônicas ou sistema informatizado. |
| Exercer o controle sobre o uso e guarda de bens pertencentes ao município, colocados à disposição de qualquer pessoa física ou entidade que os utilize no exercício de suas funções | Rotina (normatizada) de coleta de informações setoriais. Pode-se trabalhar com planilhas eletrônicas ou sistema informatizado. |
| Avaliar, sob o aspecto da legalidade, oportunidade e economicidade, os procedimentos licitatórios do município, bem como a execução dos contratos, convênios e instrumentos congêneres | Rotina (normatizada) de coleta de informações setoriais. Pode-se trabalhar com planilhas eletrônicas ou sistema informatizado. |
| Promover o combate à corrupção | Rotina (normatizada) de coleta de informações setoriais. Pode-se trabalhar com planilhas eletrônicas ou sistema informatizado. |
| Análise de Prestações de Contas parciais (entidades, adiantamentos, incentivos etc.) | Concomitante | Estabelecer mecanismos voltados a comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão e avaliar os resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade na gestão orçamentária, financeira e patrimonial na aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. | Estabelecer rotinas para receber e analisar detalhadamente as prestações de contas parciais de pessoas ou entidades recebedoras de recursos públicos, emitindo parecer. |
| Examinar e emitir parecer sobre as contas que devem ser prestadas referente aos recursos concedidos a qualquer pessoa física ou entidade à conta dos orçamentos do município a título de subvenções, auxílios e/ou contribuições, adiantamentos ou suprimentos de fundos, bem como promover a tomada de contas dos responsáveis em atraso | Estabelecer rotinas para receber e analisar detalhadamente as prestações de contas parciais de pessoas ou entidades recebedoras de recursos públicos, emitindo parecer. |
| Exercer o controle sobre valores à disposição de qualquer pessoa física ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre qualquer conta do patrimônio público municipal ou pelas quais responda ou, ainda, que em seu nome assuma obrigações de natureza pecuniária, exigindo as respectivas prestações de contas, se for o caso | Estabelecer rotinas para receber e analisar detalhadamente as prestações de contas parciais de pessoas ou entidades recebedoras de recursos públicos, emitindo parecer. |
| Promover o combate à corrupção | Estabelecer rotinas para receber e analisar detalhadamente as prestações de contas parciais de pessoas ou entidades recebedoras de recursos públicos, emitindo parecer. |
| Análise de prestações de contas finais (entidades, adiantamentos, incentivos etc.) | Subsequente | Estabelecer mecanismos voltados a comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão e avaliar os resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade na gestão orçamentária, financeira e patrimonial na aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. | Estabelecer rotinas para receber e analisar detalhadamente as prestações de contas finais de pessoas ou entidades recebedoras de recursos públicos, emitindo parecer. |
| Examinar e emitir parecer sobre as contas que devem ser prestadas referente aos recursos concedidos a qualquer pessoa física ou entidade à conta dos orçamentos do município a título de subvenções, auxílios e/ou contribuições, adiantamentos ou suprimentos de fundos, bem como promover a tomada de contas dos responsáveis em atraso | Estabelecer rotinas para receber e analisar detalhadamente as prestações de contas finais de pessoas ou entidades recebedoras de recursos públicos, emitindo parecer. |
| Exercer o controle sobre valores à disposição de qualquer pessoa física ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre qualquer conta do patrimônio público municipal ou pelas quais responda ou, ainda, que em seu nome assuma obrigações de natureza pecuniária, exigindo as respectivas prestações de contas, se for o caso | Estabelecer rotinas para receber e analisar detalhadamente as prestações de contas finais de pessoas ou entidades recebedoras de recursos públicos, emitindo parecer. |
| Promover o combate à corrupção | Estabelecer rotinas para receber e analisar detalhadamente as prestações de contas finais de pessoas ou entidades recebedoras de recursos públicos, emitindo parecer. |
| Auditoria | Subsequente | Medir e avaliar a eficiência e eficácia dos procedimentos de controle interno. | Realização de auditorias internas, preferencialmente in loco, de acordo com plano anual de auditoria ou auditorias extraordinárias em virtude de denúncias recebidas ou por determinação do TCE/SC. |
| Avaliar, a nível macro, o cumprimento dos programas, objetivos e metas espelhadas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e nos orçamentos do município, inclusive quanto a ações descentralizadas executadas à conta de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos. | Realização de auditorias internas, preferencialmente in loco, de acordo com plano anual de auditoria ou auditorias extraordinárias em virtude de denúncias recebidas ou por determinação do TCE/SC. |
| Estabelecer mecanismos voltados a comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão e avaliar os resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade na gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública municipal, bem como na aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. | Realização de auditorias internas, preferencialmente in loco, de acordo com plano anual de auditoria ou auditorias extraordinárias em virtude de denúncias recebidas ou por determinação do TCE/SC. |
| Exercer o controle sobre a observância à legislação e às normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares afetas a cada sistema administrativo | Realização de auditorias internas, preferencialmente in loco, de acordo com plano anual de auditoria ou auditorias extraordinárias em virtude de denúncias recebidas ou por determinação do TCE/SC. |
| Avaliar, sob o aspecto da legalidade, oportunidade e economicidade, os procedimentos licitatórios do município, bem como a execução dos contratos, convênios e instrumentos congêneres | Realização de auditorias internas, preferencialmente in loco, de acordo com plano anual de auditoria ou auditorias extraordinárias em virtude de denúncias recebidas ou por determinação do TCE/SC. |
| Promover o combate à corrupção | Realização de auditorias internas, preferencialmente in loco, de acordo com plano anual de auditoria ou auditorias extraordinárias em virtude de denúncias recebidas ou por determinação do TCE/SC. |
| Correição / Providências | Subsequente | Alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure imediatamente, sob pena de responsabilidade solidária, as ações destinadas a apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais, ilegítimos ou antieconômicos que resultem em prejuízo ao erário, praticados por agentes públicos ou quando não forem prestadas as contas ou, ainda, quando ocorrer desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos | Sempre que constatadas estas situações, comunicar formalmente (memorando ou ofício) a autoridade administrativa para providências . |
| Revisar e emitir relatório sobre os processos de Tomadas de Contas Especiais instauradas pelos órgãos da Administração Direta, pelas Autarquias e pelas Fundações, inclusive sobre as determinadas pelo Tribunal de Contas do Estado. | Analisar cada processo de tomada de contas especial e emitir parecer. |
| Dar ciência ao Tribunal de Contas do Estado das irregularidades ou ilegalidades apuradas, para as quais a administração não tomou as providências cabíveis, visando à apuração de responsabilidades e ressarcimento de eventuais danos ou prejuízos ao erário. | Acompanhar as providências adotadas pelos gestores, após as auditorias e/ou análise das prestações de contas e, caso não sejam adotadas, comunicar ao TCE/SC nas prestações de contas anuais. |
| Promover a instauração de procedimentos de sindicância, processos administrativos (atividades correcionais) para a apuração de responsabilidade de servidores públicos. | Constatados atos ilegais ou antieconômicos que resultem prejuízo ao Erário, comunicar formalmente (memorando ou ofício) a autoridade administrativa para instauração dos devidos procedimentos administrativos. |
| Promover o combate à corrupção | Promover e acompanhar os processos correcionais. |
| Promover a prestação de contas | Subsequente | Aferir a consistência das informações prestadas ao Tribunal de Contas do Estado e das informações encaminhadas à Câmara de Vereadores do Município sobre matéria financeira, orçamentária e patrimonial. | Ações de monitoramento, análises de prestações de contas e auditorias, além de analisar respostas e relatórios enviados ao TCE/SC. |
| Promover o combate à corrupção. | Ações de monitoramento, análises de prestações de contas e auditorias, além de analisar respostas e relatórios enviados ao TCE/SC. |
| Organizar, promover e fiscalizar todo o processo eletrônico de prestação de contas (e-Sfinge), além de responder ou promover que o órgão competente do município responda as solicitações de informações por parte do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (Sala Virtual). | Promover as prestações de contas bimestrais (e-Sfinge). |
| Promover, organizar e acompanhar a Prestação de Contas Anual do Prefeito – PCP e Prestação de Contas Anual de Gestão das diversas unidades gestoras do município – PCG, bem como elaborar os relatórios e outros documentos de competência dos órgãos de controle interno | Promover as prestações de contas anuais, organizando em âmbito municipal e elaborando seus relatórios e certificados de auditoria. |

A tabela acima apresenta algumas sugestões de formas de trabalho. É importante salientar que, quando falamos em “relatório periódico”, estamos falando de um único documento a ser encaminhado ao chefe de cada poder, que contemple todos aqueles itens, ou seja, não é um relatório para cada item.

Poderíamos assim, sintetizar todo o trabalho no âmbito do sistema de controle interno em apenas algumas ações, conforme tabela abaixo:

|  |  |
| --- | --- |
| **Formas de atuação** | **Sugestões de Execução** |
| Orientações / reuniões / normatizações / análises | O Órgão Central do Sistema de Controle Interno, em parceria com os departamentos/setores envolvidos e controladores setoriais (se houver), deve editar instruções normativas específicas sobre os diversos procedimentos do município. Para cada instrução é importante oficializar os gestores e treinar os colaboradores. A análise prévia dos atos de nomeação, admissão e contratação de pessoal pode ser realizada pelo “controlador setorial”, se assim regulamentado em âmbito municipal. Entendemos que este formato é mais viável, pois trata-se de um controle efetivamente setorial e não sobrecarrega o Órgão Central de Controle Interno. |
| Promover a prestação de contas e a transparência | O Órgão Central do Sistema de Controle Interno deve assumir a organização de todo o processo de prestação de contas, preferencialmente normatizando a parte de cada setor envolvido no processo, prazos etc. No que concerne à transparência vai depender da estrutura do município (se existe setor de transparência e/ou ouvidoria dentro do Órgão Central do Sistema de Controle Interno ou não). Em todo o caso, o Órgão Central do Sistema de Controle Interno precisa se envolver, seja executando ou, no mínimo, acompanhando constantemente. |
| Monitoramento de ações / índices e limites | Entendemos que o Órgão Central do Sistema de Controle Interno deva instruir (normatizar) a rotina de coleta de informações. São muitas informações a serem monitoradas/acompanhadas. Assim, sugerimos que o Órgão Setorial de Controle deva prestar estas informações periodicamente ao Órgão Central, seja por planilhas eletrônicas, ofícios etc. ou sistema informatizado. O Órgão Central de Controle, recebe, analisa e emite relatório periódico sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial e, se desejar, incluindo outros aspectos do controle. |
| Análise de Prestações de Contas parciais (entidades, adiantamentos, incentivos etc.) | O Órgão Central do Sistema de Controle Interno não deve se omitir no processo de prestação de contas. Apesar de haverem os gestores das parcerias e comissões de fiscalização etc., as prestações de contas devem passar por parecer do Órgão Central do Sistema de Controle Interno. É importante normatizar o processo, incluindo a participação do Órgão Central do Sistema de Controle Interno. |
| Análise de prestações de contas finais (entidades, adiantamentos, incentivos etc.) | O Órgão Central do Sistema de Controle Interno não deve se omitir no processo de prestação de contas. Apesar de haverem os gestores das parcerias e comissões de fiscalização etc., as prestações de contas devem passar por parecer do Órgão Central do Sistema de Controle Interno. É importante normatizar o processo, incluindo a participação do Órgão Central do Sistema de Controle Interno. |
| Auditoria | A auditoria é fundamental para testar os controles internos e a veracidade de informações. É impossível ter um bom sistema de controle interno sem que se execute auditorias para testar estes controles. Recomendamos a criação de carreira de auditor interno no município. Porém, se não houver esta possibilidade, sugerimos que sejam delegados servidores efetivos para executarem as auditorias (assim como a designação de servidores para compor as comissões de processos administrativos). No entanto, é importante que o trabalho de auditoria esteja bem instituído e regulamentado, além da necessidade de treinamento destes servidores. |
| Correição / Providências | Normalmente os municípios instituem comissões de servidores para a execução dos processos de sindicância, administrativos e até mesmo as tomadas de contas especiais. Isto pode continuar sendo desta forma, não há a obrigatoriedade de o município instituir corregedoria dentro do Órgão Central de Controle Interno. No entanto, as providências administrativas (muitas vezes estas providências são a instauração de sindicâncias e processos administrativos) fazem parte do "Sistema" de Controle Interno. A ineficiência nestes processos coloca em risco todo o Sistema de Controle Interno, pois estes irão garantir a credibilidade do sistema, punindo os "infratores". Desta forma, recomenda-se, no mínimo, que o Órgão Central de Controle Interno monitore todos os processos (sindicância, administrativos, disciplinares, tomadas de contas etc.), em especial, aqueles derivados de auditorias e outras atividades de controle interno. |

Desta forma, podemos sintetizar os trabalhos do Órgão Central do Sistema de Controle Interno em apenas 4 (quatro) formas básicas de atuação:

Incluindo aqui as análises de prestações de contas, transparência e correição.

* Normatização;
* Monitoramento;
* Auditoria; e
* Prestar informações/contas/transparência.

Estas formas básicas de atuação evidenciam o esquema básico dos trabalhos do Órgão Central do Sistema de Controle Interno.



Presta informações

Presta informações /contas

Presta informações /contas/transparência

Acompanha os controles e presta informações ao Órgão Central

Orienta e normatiza,

Monitora/Acompanha

 e Audita

 Dependendo da forma de estruturação do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, poderíamos abarcar ainda as funções de Ouvidoria e Correição, atuando em todas as chamadas “macro funções” do Sistema de Controle Interno. Mas não há impedimento algum em o município possuir um Setor de Ouvidoria vinculado a outro órgão da administração municipal, bem como um Setor de Processos Administrativos e Sindicâncias ou comissões designadas para esta atividade ou, ainda, uma corregedoria, vinculados a qualquer outro órgão da administração municipal. Todos fazem parte do que se chama de “Sistema de Controle Interno”, independente do órgão ao qual se vincula.

# SUGESTÕES ESPECÍFICAS PARA OS TRABALHOS DE CONTROLE INTERNO

10.1 Diagnóstico dos Pontos Críticos de Controle

Com as ações de monitoramento constante das mais diversas áreas e atos do município, é possível fazer diagnósticos dos pontos críticos de controle de cada órgão ou entidade do município. Este diagnóstico também pode ser feito através da aplicação de questionários, previamente estabelecidos, nos quais constem os controles essenciais esperados em cada setor. A finalidade desta prática é a de registrar e identificar as áreas que precisam de melhorias, treinamentos, etc. e prioridades de atuação do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, definindo as próximas áreas a serem normatizadas, bem como orientando o próximo “Plano Anual de Auditoria”, por exemplo.

Exemplo de questionário em formato de *checklist* de pontos críticos de controle:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Item | Ponto crítico decontrole | Ações | Metas | Objetivos |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |

É interessante estabelecer uma periodicidade para a realização de avaliações, para discutir os pontos críticos detectados, com vistas a propor ações de melhoria para cada ponto crítico identificado, bem como propor novas medidas de controle, se for o caso, fundamentais para a tomada de decisão e para a melhoria contínua dos serviços.

10.2 Controle de Qualidade dos Procedimentos e Normatizações

Não existe padrão e garantia do bom funcionamento de um sistema de controle interno. Existem experiências, conceitos e teorias no entorno deste trabalho, porém nem toda experiência que foi positiva em um local será necessariamente eficiente em outro. Assim, entendemos ser extremamente válido que se institua uma rotina de avaliação do controle de qualidade do Sistema de Controle Interno. Isto pode se estender inclusive para a gestão como um todo, avaliando os aspectos tratados nos itens 6 e 7 deste manual. O próprio Órgão Central do Sistema de Controle Interno pode realizar este trabalho, fazendo diagnósticos do ambiente de controle semestral ou anualmente, acompanhando a sua evolução.

No que concerne a estruturação do sistema, é interessante avaliar o funcionamento dos órgãos setoriais, sem o trabalho está trazendo os resultados esperados. Em caso negativo, é possível avaliar e fazer as adequações necessárias.

Já em relação às normas de controle interno (instruções normativas), para garantir a usuabilidade e “aceitação” das normas de controle interno, é importante, primeiramente, que as normas sejam elaboradas em parceria com representantes dos setores envolvidos, ou seja, não devem ser elaboradas única e exclusivamente por servidores do Órgão Central do Sistema de Controle. Além disso, é importante fazer uma avaliação, com certa periodicidade ou quando necessário, acerca da qualidade das normas internas, adaptando-a à evolução da administração pública no tempo. As normas internas de controle devem ser atualizadas sempre que fatores organizacionais, legais ou técnicos assim o exigirem, a fim de manter o processo de melhoria contínua.

10.3 Ações de Monitoramento

As ações de monitoramento são formas simplificadas de fiscalização. Estas são necessárias em virtude do volume de áreas abrangidas pelo sistema de controle interno. No entanto, monitorar não significa simplesmente “olhar”, mas sim, testar algumas situações. Por exemplo, monitorar/acompanhar o limite de gastos com pessoal. Neste caso, não basta solicitar à Contabilidade o Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal. É preciso testar os dados deste relatório, em outras palavras, refazer o cálculo, manualmente ou com o uso de um sistema informatizado que “teste” o sistema contábil, fazendo o cálculo na forma do TCE/SC, através do e-Sfinge, por exemplo, ou tirando relatórios distintos e confrontando dados. No entanto, um monitoramento do limite de gastos com pessoal, diferentemente de uma auditoria, não vai se aprofundar ao ponto de analisar todos os funcionários, registros da efetividade funcional para ver se estão de fato trabalhando, analisar cada vantagem sobre a folha de pagamento, recalcular triênios etc.

10.4 Planejamento e Execução de Auditorias

Auditoria é um exame sistemático das atividades desenvolvidas em determinada entidade/setor/área/programa/contrato/etc., que tem o objetivo de averiguar se determinada situação está de acordo com as disposições planejadas e/ou estabelecidas previamente (normas, leis), se foram implementadas com eficácia e se estão adequadas. As auditorias envolvem uma verificação mais aprofundada de determinadas situações, diferentemente das ações de monitoramento. Esta deve se valer do uso de várias técnicas e confronto de informações e não pode ser entendida como uma simples análise de documentos. No entanto, como são avaliações mais aprofundadas, não há como auditar em um ano, por exemplo, todas as áreas do município ou todos os programas de governo. Assim, é preciso fazer escolhas. No entanto, em atendimento ao princípio da impessoalidade, devemos nos cercar de mecanismos que garantam, ao mesmo tempo, a eficiência nas escolhas, de forma a garantir que as áreas/situações de maior risco e relevância, por exemplo, sejam contempladas (auditadas) e a impessoalidade nas mesmas, preferencialmente, com a maior objetividade possível, evitando escolhas subjetivas, sujeitas à influência de interesses pessoais. Daí a necessidade de se fazer primeiramente uma análise de risco, ou “diagnóstico dos pontos críticos de controle” (item 10.1), com critérios objetivos, e com base nesta, fazer a programação anual de auditoria. Esta prática, além de promover e melhor organizar os trabalhos de auditoria, se consubstancia também em uma “proteção” aos órgãos de auditoria e/ou controle interno do Município, uma vez que, comprova a objetividade e a efetividade de atuação destes órgãos.

Além do planejamento anual de auditoria, é importante considerar a necessidade, durante o exercício, de se promover auditorias extraordinárias. Estas devem ser motivadas de alguma forma, seja por denúncias na ouvidoria, determinações de órgãos de controle externo etc. No que concerne às denúncias, sugere-se a criação de mecanismos de admissibilidade das denúncias para os fins de auditoria, ou seja, só seriam objeto de auditoria as denúncias que atendessem tais requisitos. Seria uma forma de promover também a impessoalidade, uma vez que é improvável que o município tenha capacidade de pessoal para desenvolver ações de auditoria para todas as denúncias recebidas.

Sugere-se que todo o procedimento de auditoria seja regulamentado em âmbito municipal, estabelecendo as formas, técnicas, organização dos trabalhos, responsáveis, proteção aos auditores, garantia de manifestação por parte das unidades acerca dos apontamentos de auditoria, necessidade de quantificação e valoração dos achados, organização e apresentação dos relatórios etc. Tudo isto promove a qualidade do trabalho de auditoria e o melhor entendimento do trabalho por parte dos gestores.

Falaremos mais sobre auditoria em volume específico.

1. **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este manual (volume 1) trata apenas aspectos básicos, conceitos, fundamentos e sugestões para a implantação e funcionamento de um sistema de controle interno. Pretendemos editar outros volumes, tratando aspectos mais práticos e aprofundados de procedimentos específicos, da seguinte forma:

**Volume 2 –** Modelos de projetos de leis, decretos, planilhas de acompanhamento/monitoramento de ações, questionários, relatórios periódicos, relatórios das contas anuais (IN TC 20/2015).

**Volume 3** – Auditoria: conceitos, procedimentos, técnicas e modelos.

**Volume 4** – Transparência e Acesso à Informação.

**Volume 5** – Correição e Lei Anti Corrupção.