



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
ESCOLA SUPERIOR DE CONTAS
O ensino a serviço da efetividade na gestão pública

Painel de Controle

Uma Abordagem Prática Acerca da
Implementação e Operacionalização
do Sistema de Controle Interno





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Painel de Controle – Uma Abordagem
Prática Acerca da Implementação e
Operacionalização do Sistema de Controle
Interno.

Porto Velho
2017

Ficha Técnica:

Elaboração: Marc Uiliam Ereira Reis - Auditor de Controle Externo/Assessor Técnico da Secretária Geral de Controle Externo.

Revisão: Rubens da Silva Miranda - Auditor de Controle Externo/Assessor Técnico da Secretária Geral de Controle Externo.

Capa e Diagramação: Assessoria de Comunicação Social

Editoração/Impressão:

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação - CIP

R375p	Reis, Marc Uiliam Ereira. Painel de Controle: uma abordagem prática acerca da implementação e operacionalização do sistema de controle interno / Marc Uiliam Ereira Reis. – Porto Velho: TCE-RO, 2017. 87p. ISBN 978-85-64505-05-6 Publicação Impressa ISBN 978-85-64505-04-9 E-Book 1. Administração Pública 2. Tribunal de Contas 3. Controle Interno I. Título II. Rondônia. Tribunal de Contados do Estado. CDDir: 341.31
-------	---

Ficha Catalográfica elaborada pela Diretoria Setorial de Biblioteca e Jurisprudência / ESCon / TCE-RO

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

© Todos os Direitos Reservados

www.tce.ro.gov.br

Av. Presidente Dutra, 4229, bairro Olaria Porto Velho - Rondônia

CEP: 76801-326

Telefone: (69) 3211-9001



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Conselheiro Edilson de Sousa Silva
Presidente

Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello
Vice-Presidente

Conselheiro Paulo Curi Neto
Corregedor

Conselheiros
Valdivino Crispim de Souza
Francisco Carvalho da Silva
Wilber Carlos dos Santos Coimbra
Benedito Antônio Alves

Conselheiros-Substitutos
Francisco Júnior Ferreira da Silva
Omar Pires Dias
Erivan Oliveira da Silva

Adilson Moreira de Medeiros
Procurador-Geral

Procuradores
Érika Patrícia Saldanha de Oliveira
Yvonete Fontinelle de Melo
Ernesto Tavares Victória

Fernando Soares Garcia
Chefe de Gabinete da Presidência

José Luiz do Nascimento
Secretário-Geral de Controle Externo

Juscelino Vieira
Secretário de Gestão Estratégica da Presidência - interino

Joanilce da Silva Bandeira de Oliveira
Secretária-Geral de Administração

Marcelo de Araújo Rech
Secretário Estratégico de Tecnologia da Informação
e Comunicação

Ivaldo Ferreira Viana
Controlador Interno

SUMÁRIO

Apresentação.....	7
Capítulo 1 - Noções introdutórias sobre controle interno.....	11
O que é controle interno?.....	11
O que é controle?.....	11
O que é Sistema de Controle Interno?.....	22
Relacionamento: Controle Interno e a Administração	24
Relacionamento: Controle Interno e Tribunal de Contas.....	26
Capítulo 2 - O Sistema de Controle Interno.....	31
2.1 - A Instituição Mediante Lei.....	31
2.2 - O Órgão Central do Sistema de Controle Interno.....	32
2.3 - O Quadro de Pessoal do Órgão Central do Sistema de Controle Interno.....	34
2.4 - Execução das Atribuições do Órgão Central do Sistema de Controle Interno.....	38
2.5 - Normatização do Sistema de Controle Interno.....	40
2.5.1 - Normas de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle nas Câmaras Municipais.....	45
Capítulo 3 - Implantando o Sistema.....	47
3.1 - O Passo a Passo da Implantação do Sistema de Controle Interno.	47
3.2 - Auditoria Interna.....	52
3.3 - Levantamento Inicial do Ambiente de Controle Interno.....	54
3.4 - Etapas Sugeridas para a Implementação do Sistema de Controle Interno.....	55
Sistemas Administrativos.....	58
ANEXO I - Modelo de Projeto de Lei que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno da Administração Pública.....	67
ANEXO II - Modelo de decreto que regulamenta a Lei que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Estado (ou Município).....	79

APRESENTAÇÃO

A Constituição Federal de 1988, ao elevar o tema “controle interno da Administração Pública” a patamar constitucional mediante sua inserção nos artigos 31, 70 e 74, atribui relevância à institucionalização, operacionalização e fortalecimento do sistema de controle interno da Administração Pública, compreendendo fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

No que tange à Administração Pública Municipal, o citado artigo 31 da Constituição Federal de 1988 é imperativo no sentido estabelecer protagonismo aos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal.

O controle interno tem seu protagonismo reforçado pelo mandamento contido no inciso IV do artigo 74, da Constituição Federal, atribuindo a ele o papel de apoio à missão institucional dos Tribunais de Contas.

Não demais ressaltar que tais previsões foram replicadas no âmbito da Constituição do Estado de Rondônia.

Contudo, a institucionalização e implantação do Sistema de Controle Interno não é somente uma exigência das Constituições Federal e Estadual, mas também uma oportunidade de garantir o cumprimento das exigências legais e dos princípios da boa

governança e gestão aplicáveis à administração pública, em especial aos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, economicidade e do dever de prestação de contas, contribuindo para a melhoria da qualidade da gestão pública.

Passados 28 anos da promulgação da Constituição Cidadã, o que se constata é que na prática a maioria dos entes e órgãos que compõem a Administração Pública brasileira ainda não dispõe de sistemas de controles internos estruturados e efetivos, ou que na maioria das vezes não passam de criações legislativas com a finalidade de dar ares de cumprimento ao mandamento constitucional. Em outros casos, por se tratar de conceito relativamente novo, ainda sob assimilação dos estudiosos das organizações e estruturas da administração pública, aplicam-se construtos equivocados na implantação, estruturação e atuação dos órgãos de controle interno, centralizando atividades de controle e transferindo responsabilidades que, *a priori*, caberiam a cada uma das partes integrantes dos sistemas.

No intuito de fomentar e orientar a instituição e o funcionamento dos sistemas de controles internos no âmbito das diversas instituições e estruturas organizacionais que compõem a Administração Pública, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia publicou a Decisão Normativa nº 002/2016-TCER, oferecendo aos jurisdicionados um modelo aplicável de controle interno e que respeita, acima de tudo, a lógica de um sistema integrado, conforme determina a Constituição Federal de 1988, atuando pró-ativamente em sua função pedagógica e colaborando para o aperfeiçoamento do desempenho governamental.

É de se ressaltar que esta iniciativa não é inédita,

trata-se de um movimento que já se tem notícia em outros Tribunais de Contas, com destaque ao do Estado do Mato Grosso¹, e que tem apresentado resultados frutíferos no sentido de melhoria da performance da eficiência e da efetividade dos jurisdicionados a partir da adoção dos modelos propostos, que não se distanciam da proposta deste Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Assim, tendo em perspectiva que o efetivo funcionamento de um sistema de controle interno reverte-se na prestação de serviços, sejam eles intermediários ou finais, mais eficientes e efetivos, sob um modelo gerencial que compartilha responsabilidades pela cumprimento da legalidade e pelo zelo no trato da coisa pública, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, além de apresentar o modelo aplicável e oferecer suporte na implantação do mesmo, também irá promover a avaliação junto aos jurisdicionados de seus sistemas de controle interno adotando o presente modelo como parâmetro.

Finalizando, é digno de nota que um sistema de controle interno funcional proporciona aos gestores uma razoável margem de segurança acerca da conformidade dos atos, exatidão e fidelidade das informações, assegurando a legalidade, legitimidade, transparência e efetividade da receita e dos gastos públicos, além do acompanhamento do cumprimento dos programas, objetivos, metas, orçamentos e das políticas governamentais.

¹ O modelo de sistema de controle interno proposto na Decisão Normativa nº 02/2016-TCER assenta-se no modelo idealizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, que serviu de ponto de partida para este manual.

Capítulo 1 - Noções introdutórias sobre controle interno.

Nosso diálogo se inicia com a seguinte questão:

O que é controle interno?

E então nos damos conta que uma outra questão precede à atualmente posta, qual seja:

O que é controle?

Pois bem, controle, na definição trazida pela Decisão Normativa nº 02/2016-TCER, é:

“...toda atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciada em documento ou outro meio, que expresse uma ação, uma situação e/ou um resultado, com o objetivo de verificar se está em conformidade com o padrão estabelecido, ou com o resultado esperado, ou, ainda, com o que determinam a legislação e as normas...”² (grifos nossos)

De forma simplificada, podemos dizer que para a atividade administrativa controle é uma atividade destinada à verificação de conformidade dos atos, em suas mais variadas formas, aos preceitos, formas, regulamentos *etc*, previamente

² Art. 2º, I, da Decisão Normativa nº 02/2016-TCER.

estabelecidos, atestando ou não a sua validade.

Exemplificativamente, o preenchimento de um formulário solicitando o pagamento de diárias a um servidor que irá se deslocar para uma determinada localidade, devidamente assinado pelo gestor da área requisitante, consiste em uma atividade de controle, atestando, *a priori*, a necessidade do deslocamento pelo período ali constante. Do mesmo modo, a autorização para pagamento das referidas diárias pelo ordenador de despesas consubstancia-se em nova atividade de controle, atestando que a solicitação atendeu ao regulamento que dispõe sobre a concessão de diárias, que há previsão orçamentária, que o órgão dispõe de recursos financeiros para o pagamento, bem como um segundo juízo de necessidade do deslocamento do servidor. Por fim, no exemplo dado, temos a prestação de contas de diárias a ser realizada pelo servidor e que será submetida a novo controle quanto à regularidade da sua aplicação como base nos normativos adotados pela organização.

Figura 1 - Fluxo simplificado de controles incidentes na concessão de diárias.



Tendo em mente a definição de controle acima descrita, podemos, agora, retornar à questão inicial: *o que é*

controle interno?

Conforme as Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público³ editadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) temos que:

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

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

Já a Decisão Normativa nº 02/2016/TCER apresenta-nos a seguinte definição para “controles internos”:

I - Controles Internos: Consubstanciam-se nas várias atividades ou procedimentos de controle executados internamente pelas unidades da estrutura organizacional do ente controlado, atuando sobre um determinado processo (conjunto de atividades preordenadas) com fito de regular seu fluxo, para que este siga um comportamento predeterminado,

³ Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público. Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI -. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Série Traduções nº 13, p. 19. Disponível em https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_diretrizes_p_controle_interno.pdf Acesso em: 31 de outubro de 2016.

e de atendimento aos princípios constitucionais, em especial os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

Embora expostos de formas distintas, os dois conceitos caminham em uma única direção e trazem em si a ideia de “*várias atividades*” que compõem um “*processo integrado*”, com vistas a regular um determinado processo de trabalho para a eliminação ou mitigação de riscos (*regular seu fluxo, para que este siga um comportamento predeterminado*).

Simplificando os conceitos, podemos afirmar que controles internos são atividades destinadas a regular o fluxo de processos de trabalho para que os riscos sejam eliminados ou mitigados de maneira a proporcionar razoável segurança quanto o alcance dos objetivos e metas, como observância dos preceitos que regem a administração pública.

Agora que já temos visão geral do que é Controle Interno, vamos nos aprofundar um pouco mais e conhecer quais são os *Componentes do Controle Interno*⁴:

⁴ Em 2001, em reunião do Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFS’s, assim denominados os órgãos e instituições responsáveis pelo exercício do controle externo em cada país, foi reconhecida a necessidade de se atualizar as diretrizes da INTOSAI de 1992 e estabelecido que, para essa tarefa, deveria ser considerado o trabalho do Committee On Sponsoring Organizations of the Treadway Commission’s (COSO) como o marco referencial sobre controle interno levando em consideração todos os avanços recentes e mais significativos.

Ao incorporar o modelo COSO às diretrizes, o Comitê objetivou, não apenas atualizar o conceito de controle interno, mas, também, contribuir para uma compreensão unificada de controle interno entre as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS’s), definindo um arcabouço recomendado para o controle interno do setor público e oferecendo uma base para que este possa ser avaliado.

O controle interno deve ser estruturado para oferecer segurança razoável de que os objetivos gerais do órgão ou da entidade estão sendo alcançados. Por essa razão, a existência de objetivos claros é um pré-requisito para a eficácia do processo de controle interno. Nesse diapasão, é essencial conhecermos como se dá a implementação de controles internos através de cada um dos componentes do controle (também chamados de *estrutura integrada* de controle pelo *Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO*)

Neste manual iremos abordar apenas os 5 (cinco) componentes contidos no modelo COSO I, mas sabendo que estes componentes foram expandidos para o número de 8 (oito) no modelo COSO II. São Eles: ambiente de controle, avaliação de riscos, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento.

O *ambiente de controle* é a base de todo o sistema de controle interno. Ele fornece o conjunto de regras e estrutura, além de criar um clima que influi na qualidade do controle interno em seu conjunto. O ambiente de controle exerce uma influência geral na forma pela qual se estabelecem as estratégias e os objetivos, e na maneira pela qual os procedimentos de controle são estruturados.

Tendo sido estabelecidos objetivos claros e um ambiente de controle eficaz, uma *avaliação dos riscos* a serem enfrentados pela entidade no alcance de sua missão e de seus

objetivos determina a base para o desenvolvimento da resposta apropriada ao risco.

A melhor maneira de minimizar o risco é através de procedimentos de controle. Os procedimentos de controle podem ser preventivos e/ou detectivos. As ações corretivas são necessárias para complementar os procedimentos de controle interno, com a intenção de alcançar os objetivos.

Os *procedimentos de controle* e as ações corretivas devem promover a otimização dos recursos. Seu custo não deve exceder o benefício que delas resulte (custo-eficácia).

Informação e comunicação eficazes são vitais para que uma entidade conduza e controle suas operações. A gerência de uma entidade necessita de comunicação relevante, confiável, correta e oportuna, relacionada tanto aos eventos internos quanto aos eventos externos. Ademais, a informação é necessária a toda a entidade para que ela alcance seus objetivos.

Finalmente, uma vez que o controle interno é uma atividade dinâmica que deve ser aperfeiçoada continuamente, em função das mudanças e dos riscos que a entidade enfrenta, o *monitoramento* do sistema de controle interno é necessário, de modo a assegurar que o controle interno esteja em sintonia com os objetivos, o ambiente, os recursos e os riscos.

Esses componentes definem um enfoque recomendável para o controle interno no setor público e fornecem

as bases a partir das quais ele pode ser avaliado. Esses componentes se aplicam a todos os aspectos operacionais de uma organização.

A partir de tais considerações, temos que o sistema de controle interno compreende cinco componentes inter-relacionados:

a) Ambiente de controle.

O perfil de uma organização é estabelecido pelo ambiente de controle influenciando na consciência das pessoas. Seus elementos são:

- A integridade pessoal e profissional e os valores éticos da direção e do quadro de pessoal deverão prevalecer incluindo uma atitude de apoio ao controle interno, durante todo o tempo e por toda a organização;
- Competência;
- O “perfil dos superiores” (ou seja, a filosofia da direção e o estilo gerencial);
- Estrutura organizacional;
- Políticas e práticas de recursos humanos.

b) Avaliação de risco.

A avaliação de risco é o processo de identificação e

análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos do órgão ou entidade e para determinar uma resposta apropriada. Envolve:

- Identificação do risco;
- Mensuração do risco;
- Avaliação da tolerância da organização ao risco;
- Desenvolvimento de respostas.

c) Procedimentos de controle.

Os procedimentos de controle são políticas e ações estabelecidas para diminuir os riscos e alcançar os objetivos do órgão ou entidade.

Para serem efetivos, os procedimentos de controle devem ser apropriados, funcionar consistentemente de acordo com um plano de longo prazo, e ter custo adequado, sendo abrangentes, razoáveis e diretamente relacionados aos objetivos de controle.

Os procedimentos de controle devem existir em toda a instituição, em todos os níveis e em todas as funções. Eles incluem uma gama de procedimentos de controle de detecção e prevenção diversos como:

- (1) Procedimentos de autorização e aprovação;
- (2) Segregação de funções (autorização, execução,

registro, controle);

- (3) Controles de acesso a recursos e registros;
- (4) Verificações;
- (5) Conciliações;
- (6) Avaliação de desempenho operacional;
- (7) Avaliação das operações, processos e atividades;
- (8) Supervisão (alocação, revisão e aprovação, orientação e capacitação).

Os órgãos ou entidades devem alcançar um equilíbrio adequado entre a detecção e a prevenção, na adoção dos procedimentos de controle.

As ações corretivas são um complemento necessário para os procedimentos de controle na busca do alcance dos objetivos.

d) Informação e comunicação.

A informação e a comunicação são essenciais para a concretização de todos os objetivos do controle interno.

Informação.

Uma condição prévia para a informação confiável e relevante sobre as transações e eventos é o registro imediato

e sua classificação adequada. A informação relevante deve ser identificada, armazenada e comunicada de uma forma e em determinado prazo, que permita que os funcionários realizem o controle interno e suas outras responsabilidades (comunicação tempestiva às pessoas adequadas). Por esse motivo, o sistema de controle interno propriamente dito e todas as transações e eventos significativos devem ser completamente documentados.

A habilidade da Administração em tomar decisões apropriadas é afetada pela qualidade da informação, o que implica que essa deva ser apropriada, tempestiva, atual, precisa e acessível.

Comunicação.

A comunicação eficaz deve fluir para baixo, para cima e através da organização, por todos seus componentes e pela estrutura inteira.

Todo corpo funcional deve receber uma mensagem clara da alta administração sobre a seriedade da responsabilidade do controle. É necessário não apenas que eles entendam seu próprio papel no sistema de controle interno, mas também a maneira através da qual suas atividades individuais se relacionam com o trabalho dos demais.

e) Monitoramento.

Os sistemas de controle interno devem ser

monitorados para avaliar a qualidade de sua atuação ao longo do tempo. O monitoramento é obtido através de atividades rotineiras (monitoramento contínuo), avaliações específicas ou a combinação de ambas.

A figura abaixo retrata o fluxo dos componentes do controle interno:

Figura 2 – Estrutura Integrada de Controle.



Neste ponto faz-se necessário ressaltarmos dois aspectos para que possamos avançar.

O primeiro diz respeito à componente de controle “informação e comunicação”. Ao olharmos para a pirâmide acima é fácil verificarmos que cada componente funciona como substrato para a implementação da componente seguinte, à exceção da componente “informação e comunicação” que permeia toda a estrutura (processo) de controle.

O segundo aspecto, é que a pirâmide apresentada é uma adaptação simplificada, para fins didáticos a que se propõe este manual, do **Cubo Coso**⁵, o qual é composto por uma estrutura conceitual tridimensional mais complexa e de aplicação em organizações cuja cultura de controle apresente elevado grau de maturidade.

Com as questões acima respondidas e já de posse das noções gerais sobre controle interno, podemos avançar para a terceira questão:

O que é Sistema de Controle Interno?

Genericamente, sistema é um **conjunto ordenado de elementos que se encontram interligados e que interagem entre si**.

E é justamente nesse sentido que a Decisão Normativa nº 02/2016-TCER informa que:

“O Sistema de Controle Interno de cada instituição compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotados, o conjunto de procedimentos de controle estruturados por sistemas administrativos (licitações, contabilidade, patrimônio, pessoal, planejamento, administração, entre outros), propostos no artigo 11 desta Decisão Normativa, e especificados em regulamentos próprios, executados no dia-a-dia em todas as unidades da estrutura organizacional,

⁵ Componentes constantes do COSO I - *Internal Control - Integrated Framework* (1992). A partir de 2001, o COSO empreendeu novos estudos concebendo um modelo aprimorado, com oito componentes de controle (COSO II - *Enterprise Risk Management — Integrated Framework*)

com a finalidade de promover a salvaguarda dos ativos, desenvolver a eficiência nas operações, avaliar o cumprimento dos programas, objetivos, metas, orçamentos e das políticas administrativas, bem como verificar a exatidão, a fidelidade das informações, assegurando a legalidade, legitimidade, transparência e efetividade da receita e dos gastos públicos...”⁶

A definição acima traz consigo que o sistema controle interno, na prática, constitui-se da interação entre a estrutura organizacional e as atividades de controle estabelecidas pela organização, incluindo os regulamentos internos que definem responsabilidades pelas tarefas, rotinas de trabalho e procedimentos para revisão, aprovação e registro das operações, envolvendo aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, administrativos, operacionais, entre outros. Nesse contexto, o plano de organização deve fixar, com clareza, as responsabilidades operacionais e funcionais.

Assim, é muito importante fixar que cada estrutura, seja ela organizacional ou funcional, opera como uma instância de controle de interno, com atividades de controle e responsabilidades próprias, que no entanto, interagem entre si, **frisando-se desde agora que essas atividades e responsabilidades não se transferem diretamente para o órgão central de controle interno**⁷.

⁶ Art. 2º, *caput*, da Decisão Normativa nº 02/2016-TCER.

⁷ Adiante serão tratadas de forma específica as atribuições do órgão central de controle interno. Neste momento só se deve ter em mente que não é ele o responsável direto pela execução do controle interno.

A ideia de Sistema advém do fato de o controle interno ser responsabilidade de todos os gestores das unidades integrantes da organização⁸

As características básicas de um sistema de controle interno são:

- Organograma, claro e objetivo, contendo responsabilidades definidas, segregação de deveres e funções;
- Utilização de um manual de procedimentos, formulários, documentos e esquemas mecânicos/vetoriais;
- Introdução de verificação e provas independentes e contínuas (conferências automáticas) e;
- Razoável grau de qualidade e competência do pessoal (a qualificação do pessoal segundo as suas responsabilidades e funções a serem desempenhadas).

Relacionamento: Controle Interno e a Administração

Inicialmente, precisamos ter em mente que as abordagens conceituais mais aceitas acerca do tema controle

⁸ Adaptado de “Nosso Sistema de Controle Interno” (2013), cartilha publicada pela Controladoria Interna do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

interno tem como ponto de partida as organizações privadas, para as quais a finalidade do controle interno é de precipuamente assegurar razoável segurança quanto ao cumprimento dos seus objetivos e metas. Ou seja, nestas abordagens o órgão de controle interno tem como papel principal uma espécie de “assessoramento” do gestor, avaliando as atividades e orientando-as no sentido da obtenção dos melhores resultados para a organização.

Na administração pública, a qual tem costumeiramente se utilizado de modelos criados no âmbito das organizações privadas e os adaptado às organizações públicas, a tônica também é mesma, contudo, com uma ampliação estabelecida pela Constituição Federal, qual seja, a de apoio no exercício da missão institucional do controle externo.

Com isso, o Órgão Central do Sistema de Controle Interno passa a exercer além da função de assessoramento, a função apoio à fiscalização do controle externo. Nesse contexto, ao Órgão Central do SCI deve ser conferido graus de autonomia e independência elevados para o esmerado desempenho de suas funções.

Deste modo, a atuação do Órgão Central do SCI deve pautar-se num equilíbrio entre sua função de assessoramento à administração e de fiscalização em apoio ao exercício do controle externo. É necessário que as atribuições do Órgão Central do SCI sejam amplamente divulgadas, reconhecidas e aceitas pelas unidades gestoras do Estado, municípios, órgãos autônomos

e demais entidades da administração indireta, o que, por si só, constituirá fator inibidor de más condutas.

O ideal é enfatizar o caráter preventivo das atividades de controle interno, mediante o apoio na implementação das rotinas internas e procedimentos, através de instruções normativas, aferindo a aderência e efetividade dos procedimentos por meio de auditoria interna.

Relacionamento: Controle Interno e Tribunal de Contas

O relacionamento entre o Órgão Central do SCI e o Tribunal de Contas baliza-se no limites delineados pelas Constituições Federal e Estadual e em diversos outros diplomas legais, entre os quais destacamos a Lei Complementar Estadual nº 154/96 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia) e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Assim, há atividades cujas responsabilidades perante o Tribunal de Contas são atribuídas diretamente ao Órgão Central do SCI, ainda que as atividades possam ser executadas por outras unidades da organização.

No que diz respeito à Constituição Federal de 1988, o artigo 74 elenca quatro incisos que competem ao Órgão Central do SCI, além do § 1º:

“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.”

Já a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – Lei Complementar nº 154/1994 – dedica todo o Capítulo III do Título II ao Controle Interno, e contém a seguinte disposição:

“Capítulo III

Do Controle Interno

Art. 46. 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 e do Município;

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 e municipal, 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 do Estado e do Município;

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

Art. 47. No apoio ao controle externo, os órgãos integrantes do sistema de controle interno deverão exercer, dentre outras, as seguintes atividades:

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

II - alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure tomadas de contas especiais, sempre que houver conhecimento de qualquer das ocorrências referidas no “caput” do art. 8º, desta Lei Complementar.

Art. 48. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência de imediato ao Tribunal de Contas do Estado, 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 Complementar.”

Em essência, sem prejuízos de outras disposições legais, estes são os principais dispositivos que estabelecem as responsabilidades do Controle Interno em face do Tribunal de Contas.

Ademais, tendo em vista que o Órgão Central do SCI atua como a *longa manus* do Controle Externo, elencamos abaixo um rol de atividades que concretizam o papel de apoio ao exercício da missão do Controle Externo:

Supervisionar o atendimento às solicitações de informações e de documentos por parte da Assembleia Legislativa ou Câmara de Vereadores (titulares do Controle Externo), conforme o caso;

- Prestar todo apoio às fiscalizações pelo TCE-RO;
- Supervisionar a preparação e o encaminhamento de documentos e informações obrigatórios, inclusive as prestações anuais de contas, das respostas às diligências e de todas as peças recursais ao TCE-RO, com observância das exigências da Lei Complementar nº 154/96;

- Analisar previamente as contas anuais do Poder ou órgão correspondente e emitir parecer conclusivo;
- Elaborar relatório de atividades inerentes ao Sistema de Controle Interno com o fito de informar ao TCE-RO;
- Registrar e acompanhar todos os processos que tramitam no TCE-RO, inclusive envolvendo as administrações Direta e Indireta, quando for o caso;
- Representar ao TCE-RO, sob pena de responsabilidade solidária, sobre as irregularidades e ilegalidades que evidenciem danos ao erário não reparados integralmente pelas medidas adotadas pela administração.

Capítulo 2 - O Sistema de Controle Interno.

2.1 - A Instituição Mediante Lei.

Em atendimento ao que dispõe tanto a Constituição Federal de 1988, quanto a Constituição do Estado de Rondônia, o Estado e os Municípios deverão estabelecer, em cada um deles, a forma de funcionamento do Sistema de Controle Interno, mediante lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e que abranja a administração direta e indireta. No que diz respeito aos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como os órgãos constitucionais autônomos, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, estes deverão estabelecer o modelo de funcionamento do Sistema de Controle Interno mediante ato normativo próprio. Esta é a orientação constante do Artigo 4º da Decisão Normativa nº 02/2016/2016/TCE-RO.

A título de orientação, o Anexo I deste Manual apresenta um modelo que poderá ser adotado para a elaboração da mencionada lei ou ato normativo congênere, devendo ser adaptado à situação correspondente do instituidor (Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário; órgãos autônomos ou da administração indireta)

2.2 - O Órgão Central do Sistema de Controle Interno.

Quando falamos em controle interno é comum nos remetermos à figura da Controladoria Geral ou outra unidade equivalente; e mais comum ainda, é acharmos que ela é a responsável pela execução do controle interno. Quem nunca ouviu um gestor qualquer proferir a seguinte frase?

“Só assino se tiver passado pelo controle interno!”

Vamos desmistificar essa crença. Primeiramente é necessário que retomemos as noções sobre “controle” e “controle interno” expostas no capítulo 1, voltando nossa atenção para o fato de que **toda atividade de verificação** sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciada em documento ou outro meio, é uma atividade de controle interno. Em assim sendo, toda vez que um determinado servidor apõe sua assinatura em qualquer documento tendente a registrar um ato administrativo, ele está a assumir a responsabilidade pela sua conformidade, competindo ao seu superior imediato a supervisão compulsória e a revisão quando necessária. Deste modo, ambos estão a executar controles internos. E assim deve ser! A cada nova etapa do ato administrativo uma avaliação criteriosa quanto a conformidade da execução anterior deverá ocorrer, bem como primar pela execução da parte que lhe compete em consonância com as normas estabelecidas, e assim sucessivamente até a

conclusão do ato.

Fica fácil de perceber que até a ultimação do ato ele terá passado por várias instâncias de controles internos, cada qual com suas atribuições e responsabilidades específicas, e sem a necessidade de que a Controladoria, ou outro congêneres, avalize tudo ao final. Se assim o fosse, seria necessário que a Controladoria revisasse todo o encadeamento de etapas partindo do pressuposto que não foram executadas adequadamente, gerando retrabalho e depondo contra a eficácia e eficiência.

Toda esta argumentação é para dizer que o Órgão Central do Sistema de Controle Interno não deve ser confundido com o responsável direto pela execução do controle. A responsabilidade do Órgão Central do Sistema de Controle Interno é precipuamente a de coordenação, acompanhamento, avaliação quanto a eficácia e eficiência dos controles existentes na instituição e a proposição de novos controles, entre outras atividades possíveis, apoiando o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Contudo, isso não quer dizer que não existam atividades de controle atribuídas diretamente ao órgão central de controle interno. Sim, elas podem existir, mas não ao ponto de inviabilizar o correto funcionamento do Órgão Central do Sistema de Controle Interno.

As ações de controle desenvolvidas pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno normalmente ocorrem

no formato de auditorias ou outras verificações tendentes a avaliar o funcionamento dos controles existentes (procedimentos e/ou rotinas), ou seja, é um “*controle sobre controle*”, e que normalmente ocorre de forma amostral.⁹

No caso do Estado e dos Municípios, os órgãos centrais dos Sistemas de Controles Internos devem ter o *status* de secretaria e reportar-se diretamente ao Chefe do Poder Executivo, evitando-se ingerências indevidas de outros gestores. No caso dos órgãos autônomos e da administração indireta, deverão estar vinculados diretamente ao órgão de direção máxima da organização em questão.

É imperioso destacar que toda a organização em questão deve se sujeitar às políticas de controle, diretrizes e normativos, entre outros, do órgão central de controle interno, sob pena de responsabilidade funcional e disciplinar.

2.3 - O Quadro de Pessoal do Órgão Central do Sistema de Controle Interno.¹⁰

Diante do grau de responsabilidade da unidade central do Sistema de Controle Interno e da amplitude das atividades a serem desenvolvidas, cabe ao gestor assegurar a independência de atuação e os recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários ao bom desempenho da função.

⁹ Salvo em organizações cuja a estrutura seja reduzida ao ponto de permitir a análise da totalidade dos atos de gestão, como é o caso de muitas câmaras legislativas.

¹⁰ Texto adaptado de Guia de Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública, publicado pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso.

A estrutura de pessoal da unidade de controle interno de cada um dos Poderes e órgãos dependerá do porte da administração e do volume de atividades a serem controladas. É possível que em alguma organização apenas um servidor seja capaz de realizar as atividades. Em outras, poderá ser necessária a criação de equipe.

Em qualquer caso, a complexidade e amplitude das tarefas vão exigir conhecimento, qualificação técnica adequada, postura independente, responsável e identificada com a natureza da função.

A esse respeito, o Parágrafo Único do artigo 8º, da Decisão Normativa nº 02/2016, apresenta o perfil que o agente imbuído da missão de efetuar as atividades afetas ao órgão central de controle interno deve ter, observando-se, sempre, o Princípio da Qualificação Adequada, também constante da D.N. nº 02/2016/TCE-RO, em seu artigo 3º, inciso IV.

Assim, a designação de servidores efetivos com formação em nível superior para o exercício das atividades reveste-se de maior eficácia. Esse entendimento é aplicável, inclusive, para os casos em que, não havendo necessidade de equipe, seja nomeado apenas um servidor para responder pela unidade de controle interno.

Em que pese o vínculo direto dessa unidade com o dirigente máximo da organização, o titular do Órgão Central do Sistema de Controle Interno deve ter postura independente. Do

contrário, a eficácia da ação de controle ficaria restrita à visão e à vontade do administrador, com risco de se tornar inoperante. É fundamental, portanto, que o sistema esteja imune às mudanças no comando da administração e ingerências políticas.

Outro aspecto a ser considerado nesta avaliação é a necessidade da manutenção, por maior período possível, do vínculo deste profissional à entidade à qual presta serviços. Esta condição possibilita uma visão cada vez mais ampla e evolutiva da organização, assegurando eficiência e continuidade na proposição de ações de controle interno, orientando, portanto, que o Órgão Central do Sistema de Controle Interno conte com uma carreira própria.

A recomendação, nesse caso, é que, havendo equipe, o seu titular seja escolhido dentre os auditores públicos internos (ou denominação equivalente), com formação em nível superior e comprovado conhecimento para o exercício da função de controle, o que pressupõe domínio dos conceitos relacionados ao controle interno e auditoria.

Estes critérios são relevantes, também, devido ao fato de que as unidades de controle interno respondem pela operacionalização do apoio ao controle externo em sua missão institucional. Dessa forma, a atuação de profissionais pertencentes ao quadro próprio amplia a possibilidade de que a fiscalização, no que se refere às competências do controle interno, seja efetivamente exercida.

Vale ressaltar que, uma vez não observada essa diretriz quanto ao perfil profissional do quadro de pessoal do Órgão Central do Sistema de Controle Interno e seu titular, o gestor máximo da administração em questão chama para si a responsabilidade pela insuficiência da sua atuação.

Oportuno ressaltar, também, que a remuneração desses servidores deve ser compatível com a atribuição exercida.

É uma realidade sabida por todos nós que a maioria dos órgãos responsáveis pela coordenação geral dos controles internos não dispõem de carreira própria, e que a realização de concurso público para sua devida estruturação demanda tempo, planejamento e recursos financeiros. Considerando esta realidade, evidencia-se a necessidade de se traçar uma estratégia de atuação até que a criação paulatina de uma carreira de controle interno vá se consolidando.

Nesse sentido, e partindo da premissa de que não podemos nos dar ao luxo de desperdiçar os recursos públicos em razão da inexistência de controles internos eficazes, capazes de identificar e prevenir riscos, a organização deve, se ainda não o tiver feito, implantar o Órgão Central do Sistema de Controle Interno imediatamente utilizando-se de servidores oriundos do quadro efetivo da própria Administração Pública e que atendam às qualificações necessárias ao desempenho das atribuições inerentes ao Órgão Central do Sistema de Controle Interno, de forma transitória até que paulatinamente se evolua para uma

carreira de controle interno.

2.4 - Execução das Atribuições do Órgão Central do Sistema de Controle Interno.

Fator preponderante para a eficácia do Sistema de Controle Interno é a adequada distribuição das atribuições e responsabilidades entre o Órgão Central do Sistema e as unidades executoras, estas entendidas todas as unidades integrantes da estrutura organizacional, cada qual realizando suas atividades de controles.

No que tange às atribuições do Órgão Central do Sistema, podemos definir três blocos de atuação:

a) Atividades de apoio às demais unidades integrantes do sistema:

- ✓ Acompanhar/interpretar a legislação;
- ✓ Orientar na definição das rotinas internas e dos procedimentos de controle;
- ✓ Coordenar o funcionamento do Sistema objetivando sua integração operacional;
- ✓ Orientar à administração naquilo que for pertinente;
- ✓ Relacionar-se com o controle externo.

b) Controles sob responsabilidade direta:

- ✓ Acompanhar a execução das diretrizes, objetivos e metas previstas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como a execução orçamentária e a observância dos limites e destinações estabelecidos;
- ✓ Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do ente controlado;
- ✓ Tratando-se do Poder Executivo, acompanhar e fiscalizar a efetividade da receita a cargo dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, em todas as etapas, bem como fiscalizar a renúncia de receitas, acompanhar e avaliar quantidades e valores de ações ajuizadas para cobrança de dívida ativa;
- ✓ Acompanhar as medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23 da LRF;
- ✓ Controlar os limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;;

c) Atividades de auditoria interna:

- ✓ Realizar auditorias contábeis, operacionais, de gestão, patrimoniais e de sistemas em todas as áreas das administrações Direta e Indireta, conforme planejamento e metodologia de trabalho, objetivando aferir a observância aos procedimentos de controle e, se for o caso, aprimorá-los.

2.5 - Normatização do Sistema de Controle Interno.

Outro fator de sucesso, que juntamente com as perspectivas “*pessoal*” e “*atribuições e responsabilidades*” redundarão na eficácia e eficiência dos Sistemas de Controles Internos, é a criação de rotinas de trabalho e procedimentos de controle que melhor se ajustem às necessidades e características da organização e seus clientes¹¹. Mas não apenas isso! Essas rotinas e procedimentos devem constar de normativos que comporão os chamados “*critérios*” de controle, e servirão de parâmetros para a toda a organização.

São justamente os normativos que proporcionarão

¹¹ Cliente no nosso contexto deve ser entendido como para quem se prestam os serviços. Nesta perspectiva, o principal cliente é a sociedade, e assim sendo, não se pode criar controles meramente burocráticos sem que existam riscos realmente relevantes que os justifiquem. Não podemos, também, perder de vista a existência de um cliente interno, que é a própria organização e suas estruturas, com as quais as unidades responsáveis pelos controles interagem. Deve haver um balanceamento entre a necessidade dos controles e finalidade dos atos sujeitos a eles, de modo a não comprometer a eficiência da organização.

a uniformização no desempenho das atividades, apresentando uma ou mais alternativas para determinadas situações, com o fito de regular o fluxo de processos de trabalho para que os riscos sejam eliminados ou mitigados de maneira a proporcionar razoável segurança quanto o alcance dos objetivos e metas, como decorrência da observância do Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas constantes do artigo 3º, inciso III, da Decisão Normativa nº 02/2016-TCER.

Nesse intuito, também, a Decisão Normativa nº 02/2016-TCER apresenta o seguinte teor:

Art. 5º O funcionamento do Sistema de Controle Interno do poder ou órgão, abrangendo todas as suas unidades, deve se sujeitar ao disposto na legislação e normas regulamentares aplicáveis à Administração Pública e no conjunto de regulamentos que comporão Manual de Rotinas Internas com Procedimentos de Controle do respectivo ente controlado.

§ 1º As atividades de controle interno devem abranger todas as unidades integrantes

da estrutura do poder ou órgão, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a Administração Pública responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

§ 2º Na elaboração e manutenção do Manual de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle de cada ente controlado, deve ser considerada a legislação vigente, as normas regulamentares,

externas e internas, aplicáveis ao caso, e as rotinas especificadas e outros documentos internos do ente controlado, incluindo-se as diretrizes gerais estabelecidas nesta Decisão Normativa.

§ 3º O Manual de Procedimentos de Controle deve ser disponibilizado a todos os servidores em meio físico e/ou com recursos da tecnologia da informação.

A normatização das várias atividades é condição *sine qua non* para o funcionamento do Sistema de Controle Interno. Aí, então, nos fazemos a seguinte pergunta: *todas as atividades desempenhadas na organização devem ser normatizadas/manualizadas?*

A resposta é não!

Por óbvio, a normatização de todas as atividades desempenhadas a nível de organização é praticamente impossível, dispendioso e depõe contra a eficiência operacional, primado constante do enunciado de um outro princípio, o da Relação Custo/Benefício do Controle.

Outra pergunta se coloca: *então, como definir quais atividades/processos/áreas precisam ser normatizados?*

Lembram-se dos componentes do controle interno do COSO I que ilustramos na pirâmide da Figura 2? São exatamente eles que nos darão substrato para definirmos o que

deve ser normatizado, mormente os componentes “ambiente de controle” e “avaliação de riscos”, que resultarão no componente “atividades de controle”.

Quanto melhor o ambiente de controle, menor o nível de atividades/processos que precisam ser normatizados. Quanto pior o nível do ambiente de controle, maior a necessidade por normas que se traduzirão em atividades de controle.

Para a avaliação do ambiente de controle devem ser considerados pelo menos os seguintes aspectos: ética, valores, competência e integridade da alta administração e de seus colaboradores, estrutura organizacional, nível de controles já existentes, entre outros aspectos que podem ser avaliados. Enfim, deve-se conhecer o ambiente de controle da organização, bem como identificar seus pontos fortes e pontos fracos.

Uma vez realizada a avaliação do ambiente de controle, agora devemos identificar quais as atividades/processos de trabalho encontram-se mais suscetíveis a riscos e qual o impacto na organização caso o risco se concretize. Ou seja, os eventos em potencial são avaliados com base em duas perspectivas: **probabilidade e impacto**.

Figura 3 – Matriz para avaliação de riscos.

	Matriz de Probabilidade x Impacto				
Probabilidade					
5	5	10	15	20	25
4	4	8	12	16	20
3	3	6	9	12	15
2	2	4	6	8	10
1	1	2	3	4	5
Impacto	1	2	3	4	5

A parte em verde representa as atividades/processos de trabalhos menos expostos a riscos, que iremos classificar como “risco baixo” cuja a implantação de atividades de controle não se justifica sobre a ótica do custo/benefício.

A região em amarelo na matriz apresenta certo grau de exposição, e que categorizaremos como “risco moderado”. Os riscos moderados oferecem o potencial de afetar em alguma medida as metas e objetivos da instituição. Nesse nível justificam-se a criação de algumas atividades de controle, mas que ainda não são as atividades/processos de trabalho prioritários.

Já a zona vermelha representa as atividades/processos de trabalho/áreas que apresentam alta exposição a riscos, classificadas como de “risco alto” e que impactam negativamente as metas e objetivos da instituição, ou podem gerar danos de várias ordens, sendo o financeiro o mais comum, caso o evento “risco” venha a se concretizar. Neste nível de probabilidade e impacto, devem existir controles rígidos e suficientes para evitar,

reduzir ou mitigar os riscos.

As atividades de controle consistem nas políticas e procedimentos que devem ser implantados e executados pelas organizações a fim de garantir resposta aos riscos. Uma vez estabelecidos os objetivos da organização, devem ser adotados procedimentos internos que assegure que as ações identificadas pela gestão como necessárias para tratar dos riscos de insucesso na consecução dos objetivos sejam efetivamente levadas a cabo. Sendo assim, estabelecer atividades de controle garante um nível aceitável de possíveis riscos¹²

É essencial que na normatização das rotinas e procedimentos de controle observem aos ditames legais, bem como as especificidades que cada caso requer.

2.5.1 - Normas de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle nas Câmaras Municipais.¹³

Nas Câmaras Municipais, que funcionam exclusivamente com os repasses financeiros efetuados pelo Poder Executivo e são sujeitas a limites constitucionais e legais, poderá ser dispensável a criação de estrutura própria de controle, para evitar que o custo seja maior que o benefício. Neste caso, há duas opções de formalização do instrumento legal:

¹² D'AVILA, Marcos Zähler; OLIVEIRA, Marcelo Aparecida Martins de. Conceitos e técnicas de controles internos de organizações. São Paulo: Nobel, 2002.

¹³ Retirado de Guia de Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública, publicado pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso.

1. subordinação às normas de rotinas e procedimentos de controle do Poder Executivo Municipal;

2. subordinação tanto às normas de rotinas e procedimentos de controle quanto ao controle do Órgão Central do SCI do Executivo Municipal.

A primeira alternativa dispensa a elaboração das normas próprias, devendo a atividade de controle ser desempenhada por servidor nomeado pela Câmara Municipal. A segunda dispensa tanto a criação de unidade de controle interno quanto a elaboração de normas próprias de rotinas e procedimentos, no âmbito da Câmara Municipal. Em qualquer caso, o controle abrangerá apenas as atividades administrativas, não se aplicando às funções legislativas e de controle externo.

A opção deve ser feita com base nas disponibilidades orçamentárias e financeiras e nos princípios da eficiência, da economicidade e da razoabilidade.

Capítulo 3 - Implantando o Sistema

3.1 - O Passo a Passo da Implantação do Sistema de Controle Interno.¹⁴

No Poder Executivo, conforme tratado anteriormente, há a necessidade de lei criando o Sistema de Controle Interno, estabelecendo os seus parâmetros gerais de funcionamento.

Contudo, após a criação por lei, o funcionamento do SCI deve ser regulamentado por decreto, pormenorizando sua estrutura e distribuindo responsabilidades.

No âmbito dos demais poderes, órgãos autônomos e entes da administração indireta, tanto a criação quanto a regulamentação deverão ocorrer por ato normativo próprio, em homenagem à independência dos poderes e à autonomia administrativa concedida aos órgãos autônomos e entidades da administração indireta.

A liderança no processo de implantação dos Sistemas de Controles Internos em cada uma das organizações deve ser exercida pelo do titular do respectivo Órgão Central, o qual deve coordenar os trabalhos junto aos titulares dos órgãos centrais dos sistemas administrativos, iniciando pela elaboração

¹⁴ Adaptado de Guia de Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública, publicado pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (2007).

da minuta do ato regulamentador do Sistema, que deverá, no que for possível:

- Detalhar os aspectos que não estão claros na lei;
- Reforçar que o controle interno será exercido sob o enfoque sistêmico;
- Definir o papel e a responsabilidade do Órgão Central do Sistema, assim como, dos sistemas administrativos no processo de identificação dos pontos de controle, elaboração dos respectivos fluxogramas, definição das atividades de controle e normatização mediante instruções normativas, regulamento, manuais, *etc*;
- Definir um prazo limite para execução das atividades descritas no parágrafo anterior para cada um dos sistemas administrativos;

O Anexo II deste manual apresenta proposta de redação para orientar a elaboração do mencionado normativo regulamentador, devendo ser adaptado à situação da organização.

A implementação das rotinas e procedimentos de controle interno deve observar o grau de prioridades a partir dos resultados extraídos da matriz de avaliação de riscos¹⁵, é necessário estabelecer ordem de precedência para execução das atribuições da unidade. Tanto a implantação dos controles prioritários quanto os demais controles devem constar de um planejamento para sua implantação.

¹⁵ Figura 3.

No que diz respeito aos controles prioritários no âmbito dos Poderes Executivos Estadual e Municipais, os principais controles de responsabilidade do Órgão Central do Sistema de Controle Interno que, devido à relevância, devem ser exercidos imediatamente após a sua implantação são:

- Acompanhamento e avaliação quanto ao cumprimento das diretrizes, objetivos e metas do PPA; as metas e prioridades do da LDO; e a execução dos programas, projetos e atividades constantes da LOA;
- Verificação sistemática da observância aos limites constitucionais de aplicação mínima nas áreas de educação e saúde;
- Adequação das aplicações dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb;
- Acompanhamento dos limites da dívida pública (LRF);
- Despesa total com pessoal (LRF);
- Gestão da dívida ativa;
- Outros que forem relevantes para a organização.

No Anexo III exemplificaremos alguns controles que podem ser estabelecidos pelos sistemas administrativos e acompanhados pelo Órgão Central do Controle Interno quanto seu cumprimento pelas unidades executoras do SCI.

Uma vez implantados os principais controles do SCI, as unidades executoras do Sistema de Controle Interno, sob a coordenação dos órgãos centrais dos respectivos sistemas administrativos, devem avaliar e identificar seus “pontos de controle”, que são as rotinas internas relevantes que necessitam de um controle mais efetivo. Este procedimento estimula o comprometimento de todas as unidades da organização no sentido de aprimorar os controles.

O planejamento inicial deve ser avaliado e atualizado, abrangendo cronograma de atividades mensais e anuais, além das ações a serem desenvolvidas no ano seguinte para assegurar o pleno exercício dos três grandes grupos de atividades.

Com o objetivo de colaborar nessa tarefa, este Manual traz, no item 3.4, proposta de cronograma das atividades inerentes à implementação do Sistema de Controle Interno, no qual o planejamento e a execução das atividades de controle ocorrem de forma concomitante. Esta tática evita a dispersão de esforços e produz os resultados esperados, mas exige grande versatilidade do coordenador e equipe da unidade de controle interno.

Esse planejamento inicial deve ser avaliado e atualizado anualmente, gerando um documento no qual constem, além de cronogramas de atividades mensais e anuais, as ações necessárias a serem desenvolvidas no próximo ano.

O planejamento das atividades de apoio deve

contemplar o relacionamento com o controle externo, inclusive definindo critérios para registro e acompanhamento dos processos relativos à organização que tramitam no Tribunal de Contas.

Também devem ser previstas horas de trabalho para:

- Estudos e pesquisas sobre a legislação;
- Treinamento da equipe interna e dos possíveis representantes das unidades executoras do Sistema de Controle Interno;
- Orientação técnica na expedição das instruções normativas;
- Promoção de reuniões e seminários internos;
- Assessoramento à Administração nos assuntos inerentes ao tema.

É necessário, também, definir e identificar com clareza os controles a serem executados, a frequência e as fontes de informação. A partir daí, elabora-se um cronograma especificando as atividades e calendário de execução.

Também deverão constar do plano as ações voltadas ao aprimoramento das atividades, tais como viabilização de recursos da tecnologia da informação, para acesso a informações disponíveis nos aplicativos em uso no próprio órgão ou instituição, em especial os de acompanhamento da gestão (informações gerenciais – indicadores de desempenho – controle da execução

dos programas e das metas físicas) e controle de custos.

3.2 - Auditoria Interna.

A principal ferramenta do SCI, mormente do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, destinada à verificação da eficácia e efetividade dos controles é a auditoria interna. Sua utilização requer pessoal com elevados graus de conhecimentos dos métodos e técnicas aplicáveis, da estrutura organizacional e da relação de interação e responsabilidades pelas diversas atividades, bem como requer profissionais éticos, íntegros e independentes.

A Decisão Normativa nº 02/2016/TCE-RO apresenta um capítulo inteiro dedicado às auditorias, entretanto chamamos atenção aos seguintes dispositivos:

“Art. 8º. Na qualidade de Órgão Central do Sistema, a UCCI de cada ente controlado, para o exercício de suas competências institucionais, e respeitadas as disposições legais concernentes a cada ente controlado, além das estabelecidas no âmbito do respectivo regimento interno, se houver, tem as seguintes atribuições:

Omissis

V - medir e avaliar a eficiência e eficácia dos procedimentos de controle interno adotados pelas unidades executoras do SCI, por meio de atividades consignadas num Plano Anual de Auditoria Interna – PAAI, com utilização de metodologia própria e expedição de relatórios contendo recomendações para o aprimoramento dos controles;

Omissis

Art. 14. As auditorias a serem realizadas, além de orientar-se por critérios de materialidade, risco e relevância, deverão balizar-se no Manual de Auditoria Interna, a ser elaborado e mantido pela UCCI, que deverá especificar os procedimentos e metodologia de trabalho a ser observada, e submetido à aprovação da autoridade ou órgão máximo decisório do ente controlado; documento este que deverá tomar como orientação as Normas Internacionais para o Exercício Profissional da Auditoria Interna, que incluem o respectivo código de ética da profissão, adotadas pelo Instituto dos Auditores Internos do Brasil (IIA Brasil).

Omissis

§ 3º O Plano Anual de Auditoria Interna – PAAI referido no inciso V, do artigo 8º, deve ser aprovado até o 30º (trigésimo) dia do exercício a que se refere, e imediatamente remetido ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia para acompanhamento e aferição da eficácia das atividades da UCCI.”

As auditorias a cargo do Órgão Central do Sistema de Controle Interno têm como principais objetivos: 1) comprovar a aderência dos controles internos existentes (atividades de controle/rotinas e procedimentos) aos normativos; 2) avaliar a eficiência, eficácia e efetividade dos controles e do Sistema, e; 3) com base nas avaliações, propor ações corretivas, melhorias nos controles existentes e a criação de novos controles, caso necessários.

Na esteira do § 3º do artigo 14, da Decisão

Normativa nº 02/2016/TCE-RO, as atividades de auditoria deverão constar do Plano Anual de Auditoria Interna (PAAI), o qual deve ser encaminhado ao Tribunal de Contas para avaliação quanto à atuação do Órgão Central do SCI.

3.3 - Levantamento Inicial do Ambiente de Controle Interno.

Um dos primeiros trabalhos a ser desenvolvido, preferencialmente por comissão designada para esse fim e coordenada pelo titular do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, é o diagnóstico do comportamento da administração em relação aos princípios do controle interno. Tal levantamento deve contemplar aspectos relevantes, tais como:

- Plano de organização: adequação e clara distribuição das atribuições entre as unidades e cargos da estrutura organizacional;
- Equipe de trabalho: qualificação, capacitação, grau de comprometimento e treinamento;
- Delegação de poderes e determinação de responsabilidades;
- Segregação de funções-chaves;
- Organização da legislação municipal e existência de instruções devidamente formalizadas;

- Existência de controles sobre os aspectos e operações mais relevantes;
- Grau de aderência a diretrizes e normas legais.

A constatação de deficiências relacionadas a esses aspectos pode indicar comprometimento do controle interno, devendo ser desencadeadas urgentes medidas para sua correção.

As principais etapas de operacionalização das atividades do controle interno podem ser traduzidas na proposta de cronograma que se segue.

3.4 - Etapas Sugeridas para a Implementação do Sistema de Controle Interno.

Etapas Específicas - Poderes Executivo Estadual e Municipais:

- Definir a composição da equipe provisória de controle interno com observância dos requisitos constantes do item 2.3 deste manual, até a realização de concurso público para o quadro efetivo;
- Realizar estudos sobre o tema, abrangendo inclusive as orientações do TCE-RO;
- Definir os sistemas administrativos, com os respectivos órgãos centrais;¹⁶

¹⁶ A lei de criação do Sistema de Controle Interno deverá ressaltar que outros sistemas administrativos poderão ser criados mediante decreto autônomo, desde que não

- Elaborar projeto de lei de implantação do Sistema de Controle Interno adequado às necessidades, realidades e estrutura do Estado ou de cada um dos municípios, tomando por base as orientações do TCE-RO;¹⁷

Etapas Específicas - Poderes Legislativos e Judiciário, órgãos autônomos e administração:

- Definir a composição da equipe provisória de controle interno com observância dos requisitos constantes do item 2.3 deste manual, até a realização de concurso público para o quadro efetivo;
- Realizar estudos sobre o Sistema de Controle Interno, abrangendo inclusive as orientações do TCE-RO;
- Definir os sistemas administrativos, com os respectivos órgãos centrais;
- Criar o Sistema de Controle Interno mediante ato normativo *interna corporis*, dispendo em linhas gerais sobre o seu funcionamento;¹⁸

Etapas Comuns:

- Realizar concurso público para o provimento dos cargos finalísticos criados no âmbito do Órgão

implique em aumento de despesa nem a criação ou extinção de órgãos.

¹⁷ A lei deverá tratar do Sistema em linhas gerais, remetendo para a regulamentação das especificidades através de decreto e/ou instruções normativas.

¹⁸ O ato normativo deverá tratar do Sistema em linhas gerais, remetendo para a regulamentação das especificidades através de instruções normativas.

Central do SCI;¹⁹

- Realizar diagnóstico inicial, através de grupo de trabalho, sobre a situação dos controles gerais da organização e orientação das ações;
- Desenvolver estudos e pesquisas sobre controles internos – treinamento da equipe do Órgão Central do SCI;
- Massificar em toda a organização as ações de comunicação interna e de capacitação para a disseminação de conceitos e forma de funcionamento do sistema de controle interno;
- Iniciar a operacionalização das atividades do Órgão Central do SCI quanto ao relacionamento com o controle externo;
- Definir e iniciar os macrocontroles de responsabilidade do Órgão Central do SCI (quais – em que nível – frequência – fontes de informação);
- Elaborar e divulgar, pelo Órgão Central do SCI, a instrução normativa que orienta e padroniza a elaboração das demais instruções normativas;
- Promover discussões técnicas com as unidades executoras e com a unidade responsável pela coordenação do controle interno, para definir as rotinas de trabalho e identificar os pontos de controle e respectivos procedimentos de controle, objetos da instrução normativa a ser elaborada;

¹⁹ Os cargos de caráter meramente administrativo podem ser aproveitados dos cargos já existentes na estrutura da organização, não se justificando a realização de concurso específico para seu provimento.

- Elaborar as instruções normativas;
- Consolidar as instruções normativas no manual de rotinas internas e procedimentos de controle da administração;
- Definir e disponibilizar os indicadores de gestão e demais informações para acompanhamento permanente do Órgão Central do SCI;
- Treinar a equipe do Órgão Central do SCI para o exercício das atividades de auditoria interna;
- Elaborar o manual de auditoria interna, contemplando aspectos éticos, técnicos e metodologia para planejamento e execução dos trabalhos;
- Elaborar o primeiro PAAI – Plano Anual de Auditoria Interna, para uso interno do Órgão Central do SCI;
- Dar início ao desenvolvimento dos primeiros trabalhos de auditoria interna, conforme programação e metodologia estabelecidas.

Sistemas Administrativos

O modelo sistêmico proposto tem como premissa a criação dos “sistemas administrativos” conceituados no artigo 2º, IV, e tratados no Capítulo VII da D.N nº 02/2016/TCE-RO.

Um sistema administrativo, significa dizer, exemplificativamente, que os atos relacionados à gestão de

patrimônio realizados pela, digamos, Secretária de Educação de um determinado município deverão estar em conformidade com as rotinas e procedimentos estabelecidos em manuais e/ou instruções normativas pelo Departamento de Patrimônio da Secretaria de Administração.

Notemos que esse Departamento de Patrimônio funciona como o Órgão Central do Sistema Administrativo de Patrimônio, e irradia sua “jurisdição” para toda e qualquer estrutura dentro da organização que tenha patrimônio sob sua responsabilidade, que são as chamadas unidades executoras do SCI.

Cada grupo de atividades, sob o enfoque sistêmico, contemplará todo o conjunto de atividades afins, envolvendo todas ou algumas unidades da organização que executam procedimentos coordenados e orientados pelo órgão central do respectivo sistema administrativo, concorrendo, assim, para a padronização dos procedimentos e obtenção de resultados.

Nessa perspectiva, o próprio Sistema de Controle Interno também é um sistema administrativo.

A seguir, apresentamos um quadro demonstrando os principais sistemas existentes nas organizações públicas, sem prejuízo de que outros possam a vir a ser criados de acordo com a necessidade e peculiaridade de cada organização.

SISTEMA ADMINISTRATIVO	ÓRGÃO CENTRAL	INSTRUÇÕES NORMATIVAS/ASSUNTO
SCI – Sistema de Controle Interno	Órgão Central do SCI	<p>SCI – 01: (*) elaboração das Instruções Normativas (norma das normas);</p> <p>SCI – 02: realização de auditorias internas, inspeções e tomadas de contas especiais;</p> <p>SCI – 03: emissão de parecer conclusivo sobre as contas anuais;</p> <p>SCI – 04: (*) remessa de documentos e informações ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia;</p> <p>SCI – 05: (*) atendimento às equipes de controle externo;</p> <p>SCI – 06: exercício das demais atribuições específicas do ÓRGÃO CENTRAL DO SCI.</p>
SPO – Sistema de Planejamento e Orçamento	Secretaria de Planejamento e Orçamento	<p>SPO – 01: (*) elaboração do PPA;</p> <p>SPO – 02: (*) elaboração da LDO;</p> <p>SPO – 03: (*) realização de audiências públicas;</p> <p>SPO – 04: acompanhamento dos resultados previstos nos programas do PPA, do cumprimento das metas fiscais e das prioridades e metas definidas na LDO.</p>

<p>SCL – Sistema de Compras, Licitações e Contratos</p>	<p>Departamento de Compras e Licitações</p>	<p>SCL – 01: (*) aquisição de bens e serviços mediante licitação, inclusive dispensa e inexigibilidade;</p> <p>SCL – 02: (*) alienação de bens mediante leilão ou concorrência pública;</p> <p>SCL – 03: (*) controle de estoques;</p> <p>SCL – 04: (*) cadastramento de fornecedores;</p> <p>SCL – 05: concessão e permissão de serviços públicos e autorização;</p> <p>SCL – 06: acompanhamento e controle de execução dos contratos.</p>
<p>STR – Sistema de Transportes</p>	<p>Departamento de Controle da Frota e Equipamentos</p>	<p>STR – 01: gerenciamento e controle do uso da frota e dos equipamentos;</p> <p>STR – 02: manutenções preventivas e corretivas;</p> <p>STR – 03: controle de estoque de combustíveis, peças, pneus, etc;</p> <p>STR – 04: locação de veículos e equipamentos;</p>

<p>SGP – Sistema de Gestão de Pessoas</p>	<p>Secretaria de Gestão de Pessoas</p>	<p>SGP – 01: admissão de pessoal em cargo efetivo;</p> <p>SGP – 02: admissão de pessoal mediante contrato temporário;</p> <p>SGP – 03: admissão de pessoal para o exercício de cargo comissionado e função de confiança;</p> <p>SGP – 04: manutenção do cadastro de pessoal e controle sobre vantagens, promoções e adicionais;</p> <p>SGP – 05: treinamento e capacitação do pessoal;</p> <p>SGP – 06: processos administrativos disciplinares.</p>
---	--	--

<p>SPA – Sistema de Controle Patrimonial</p>	<p>Departamento de Patrimônio e Serviços Gerais</p>	<p>SPA – 01: registro, controle e inventário de bens móveis e imóveis;</p> <p>SPA – 02: alienação (art. 17, Lei nº 8.666/93) e cessão de bens;</p> <p>SPA – 03: providências em caso de extravio e furto de bens;</p> <p>SPA – 04: desapropriação de imóveis.</p>
--	---	---

SPP – Sistema de Previdência Própria	Instituto de Previdência	<p>SPP – 01: controle da receita previdenciária e da aplicação financeira;</p> <p>SPP – 02: realização de despesas administrativas;</p> <p>SPP – 03: concessão de benefícios previdenciários.</p>
SCO – Sistema de Contabilidade	Departamento de Contabilidade	<p>SCO – 01: registro de execução orçamentária e extraorçamentária;</p> <p>SCO – 02: geração e consolidação dos demonstrativos contábeis;</p> <p>SCO – 03: geração e divulgação dos demonstrativos da LRF.</p>
SCV – Sistema de Convênios e Consórcios	Departamento de Administração	<p>SCV – 01: celebração, controle e prestação de contas de convênios e congêneres concedidos;</p> <p>SCV – 02: celebração, controle e prestação de contas de convênios e congêneres recebidos;</p> <p>SCV – 03: controle e acompanhamento dos consórcios.</p>
SEC – Sistema de Educação	Secretaria de Educação	<p>SEC – 02: transporte escolar;</p> <p>SEC – 03: alimentação escolar.</p>

<p>SSP – Sistema de Saúde Pública</p>	<p>Secretaria de Saúde</p>	<p>SSP – 02: controle e distribuição de medicamentos e de material médico-clínico;</p> <p>SSP – 03: acondicionamento e destinação de resíduos (“lixo hospitalar”);</p> <p>SSP – 07: transporte de pacientes;</p>
<p>STB – Sistema de Tributos</p>	<p>Secretaria de Finanças</p>	<p>STB – 01: manutenção do cadastro imobiliário e cadastro econômico (empresas);</p> <p>STB – 02: lançamento, arrecadação, baixa e fiscalização de tributos;</p> <p>STB – 03: inscrição, controle e baixa da dívida ativa tributária;</p> <p>STB – 04: concessão e controle das renúncias de receita tributária;</p>
<p>SFI – Sistema Financeiro</p>	<p>Departamento de Finanças</p>	<p>SFI – 01: controle da receita e das disponibilidades financeiras vinculadas e não-vinculadas;</p> <p>SFI – 02: estabelecimento da programação financeira;</p> <p>SFI – 03: (*) concessão de adiantamentos;</p> <p>SFI – 04: (*) concessão de diárias;</p> <p>SFI – 05: contratação e controle de operações de crédito, avais e garantias.</p>

SBE – Sistema de Bem-estar Social	Secretaria de Bem-estar Social	SBE – 01: cadastramento e atendimento a pessoas carentes.
SPO – Sistema de Projetos e Obras Públicas	Secretaria de Planej. Urbano ou Secretaria de Obras	SPO – 01: licenciamento, contratação, execução, fiscalização, controle e recebimento de obras e serviços de engenharia;
SCS – Sistema de Comunicação Social	Assessoria de Comunicação Social	SCS – 01: (*) publicação dos atos oficiais; SCS – 02: (*) divulgação de campanhas institucionais.
SJU – Sistema Jurídico	Procuradoria Geral	SJU – 01: processos administrativos e judiciais; SJU – 02: administração e cobrança da dívida ativa; SJU – 03: realização de sindicâncias internas.
SSG – Sistema de Serviços Gerais	Departamento de Administração	SSG – 01: contratação e gerenciamento de serviços de apoio (copa, telefonistas, manutenções, vigilância, segurança patrimonial, etc.); SSG – 02: utilização de serviços de telefonia fixa e celular.
STI – Sistema de Tecnologia da Informação	Departamento de Tecnologia da Informação	STI – 01: procedimentos para segurança física e lógica dos equipamentos, sistemas, dados e informações; STI – 02: aquisição, locação e utilização de software, hardware, suprimentos e serviços de TI; STI – 03: manutenção e disponibilização da documentação técnica;

ANEXOS

ANEXO I - Modelo de Projeto de Lei que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno da Administração Pública.

ESTADO DE RONDÔNIA ou MUNICÍPIO . . .

PROJETO DE LEI nº...

Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Estado (ou Município) e dá outras providências.

A Assembleia Legislativa (ou Câmara de Vereadores) aprova e o Governador do Estado (ou Prefeito Municipal) sanciona a seguinte Lei:

Título I

Das Disposições Preliminares

Artigo 1º – O Sistema de Controle Interno do (Estado de Rondônia ou Município de), visa a assegurar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade na gestão dos recursos públicos e à avaliação dos resultados obtidos pela administração, nos termos dos artigos 70 a 75 da Constituição Federal e 52 da Constituição Estadual.

Título II

Das Conceituações

Artigo 2º – O controle interno do Estado (ou Município) compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotados pela administração para salvaguardar os ativos, desenvolver a eficiência e efetividade nas operações, avaliar o cumprimento dos programas, objetivos, metas e orçamentos e das políticas administrativas prescritas, verificar a exatidão e a fidelidade das informações e assegurar o cumprimento da lei.

Artigo 3º – Entende-se por Sistema de Controle Interno o plano de organização e todos os métodos e medidas adotados, o conjunto de procedimentos de controle estruturados por sistemas administrativos (licitações, contabilidade,

patrimônio, pessoal, planejamento, administração, entre outros), e especificados em regulamentos próprios, executados no dia a dia em todas as unidades da estrutura organizacional, com a finalidade de promover a salvaguarda dos ativos, desenvolver a eficiência e efetividade nas operações, avaliar o cumprimento dos programas, objetivos, metas, orçamentos e das políticas administrativas, bem como verificar a exatidão, a fidelidade das informações, assegurando a legalidade, legitimidade, transparência e efetividade da receita e dos gastos públicos, de maneira a ser o controle executado no âmbito interno do ente controlado e com o objetivo de propiciar aos gestores uma razoável margem de segurança acerca da conformidade dos atos, abrangendo:

I – o controle exercido diretamente pelos diversos níveis de chefia objetivando o cumprimento dos programas, metas e orçamentos e a observância à legislação e às normas que orientam a atividade específica da unidade controlada;

II – o controle, pelas diversas unidades da estrutura organizacional, da observância à legislação e às normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;

III – o controle do uso e guarda dos bens pertencentes ao Estado (ou Município), efetuado pelos órgãos próprios;

IV – o controle orçamentário e financeiro das receitas e despesas, efetuado pelos órgãos dos Sistemas de Planejamento e Orçamento e de Contabilidade e Finanças;

V – o controle exercido pela Unidade de Controle Interno destinado a avaliar a eficiência e eficácia do Sistema de Controle Interno da administração e a assegurar a observância dos dispositivos constitucionais e dos relativos aos incisos I a VI, do artigo 59, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Parágrafo Único - As atividades de controle interno devem abranger todas as unidades integrantes da estrutura do poder ou órgão que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a Administração Pública responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Artigo 4º – Entende-se por Unidades Executoras do Sistema de Controle Interno as diversas unidades da estrutura organizacional, no exercício das atividades de controle interno inerentes às suas funções finalísticas ou de caráter administrativo.

Título III

Das Responsabilidades da Unidade de Controle Interno

Artigo 5º – São responsabilidades do Órgão Central do Sistema de Controle Interno referida no artigo 7º, além daquelas dispostas nos arts. 74 da CF e 52 da CE, também as seguintes:

I – coordenar as atividades relacionadas com o Sistema de Controle Interno, promover a integração operacional

e orientar a elaboração dos atos normativos sobre procedimentos de controle;

II – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, supervisionando e auxiliando as unidades executoras no relacionamento com o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, quanto ao encaminhamento de documentos e informações, atendimento às equipes técnicas, recebimento de diligências, elaboração de respostas, tramitação dos processos e apresentação dos recursos;

III – 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;

IV – interpretar e pronunciar-se sobre a legislação concernente à execução orçamentária, financeira e patrimonial;

V – medir e avaliar a eficiência e eficácia dos procedimentos de controle interno, através das atividades de auditoria interna a serem realizadas, mediante metodologia e programação próprias, nos diversos sistemas administrativos dos correspondentes, expedindo relatórios com recomendações para o aprimoramento dos controles;

VI – avaliar o cumprimento dos programas, objetivos e metas espelhadas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento, inclusive quanto a

ações descentralizadas executadas à conta de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e de Investimentos;

VII – exerceroacompanhamentosobre a observância dos limites constitucionais, da Lei de Responsabilidade Fiscal e os estabelecidos nos demais instrumentos legais;

VIII – 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, patrimonial e operacional, bem como, na aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

IX – aferir a destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da Lei de Responsabilidade Fiscal;

X – acompanhar a divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial quanto ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária e ao Relatório de Gestão Fiscal, aferindo a consistência das informações constantes de tais documentos;

XI – participar do processo de planejamento e acompanhar a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária;

XII – manifestar-se, quando solicitado pela administração, acerca da regularidade e legalidade de processos licitatórios, sua dispensa ou inexigibilidade e sobre o cumprimento e/ou legalidade de atos, contratos e outros instrumentos congêneres, quando houver elementos que justifique a atuação direta do Órgão Central do SCI;

XIII – propor a melhoria ou implantação de sistemas de processamento eletrônico de dados em todas as atividades da administração pública, com o objetivo de aprimorar os controles internos, agilizar as rotinas e melhorar o nível das informações;

XIV – instituir e manter sistema de informações para o exercício das atividades finalísticas do Sistema de Controle Interno;

XV – 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;

XVI – revisar e emitir parecer sobre os processos de Tomadas de Contas Especiais instauradas, inclusive sobre as determinadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia;

XVII – representar ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, sob pena de responsabilidade solidária, sobre as irregularidades e ilegalidades que evidenciem danos ou prejuízos ao erário não reparados integralmente pelas medidas adotadas pela administração; XVIII – emitir parecer conclusivo sobre as contas anuais prestadas pela administração.

Título IV

Das Responsabilidades de todas as Unidades Executoras do Sistema de Controle Interno

Artigo 6º – As diversas unidades componentes da estrutura organizacional do, no que tange ao controle interno, têm as seguintes responsabilidades:

I – exercer os controles estabelecidos nos diversos sistemas administrativos afetos à sua área de atuação, no que tange a atividades específicas ou auxiliares, objetivando a observância à legislação, a salvaguarda do patrimônio e a busca da eficiência operacional;

II – exercer o controle, em seu nível de competência, sobre o cumprimento dos objetivos e metas definidas nos Programas constantes do Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Orçamento Anual e no cronograma de execução mensal de desembolso;

III – exercer o controle sobre o uso e guarda

de bens pertencentes ao Poder ou Órgão indicado no caput do artigo 3º, incluindo suas administrações Direta e Indireta, se for o caso (nos Municípios: à Prefeitura Municipal, abrangendo as administrações Direta e Indireta, ou à Câmara Municipal, conforme o caso), colocados à disposição de qualquer pessoa física ou entidade que os utilize no exercício de suas funções;

IV – avaliar, sob o aspecto da legalidade, a execução dos contratos, convênios e instrumentos congêneres, afetos ao respectivo sistema administrativo, em que o Poder ou Órgão indicado no caput do artigo 3º, incluindo suas administrações Direta e Indireta, se for o caso (nos Municípios: a Prefeitura Municipal, abrangendo as administrações Direta e Indireta, ou a Câmara Municipal, conforme o caso,) seja parte.

V – comunicar ao Órgão Central do SCI qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tenha conhecimento, sob pena de responsabilidade solidária.

Título V

Do Provimento dos Cargos e das Nomeações

Capítulo I

Do Provimento dos Cargos

Artigo 7º – Deverá ser criado no Quadro Permanente de Pessoal 01 (um) cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, a ser preenchido por servidor ocupante

de cargo de auditor público interno (ou denominação equivalente), o qual responderá como titular do correspondente Órgão Central do SCI.

Parágrafo único - O ocupante deste cargo deverá possuir nível de escolaridade superior e demonstrar conhecimento sobre matéria orçamentária, financeira e contábil, e respectiva legislação vigente, além de dominar os conceitos relacionados ao controle interno e à atividade de auditoria.

Artigo 8º – Deverá ser criado no Quadro Permanente o cargo de auditor público interno (ou denominação equivalente), a ser ocupado por servidores que possuam escolaridade superior, em quantidade suficiente para o exercício das atribuições inerentes ao Órgão Central do SCI.

Parágrafo único – Até o provimento destes cargos, mediante concurso público, o pessoal necessário às tarefas de competência do Órgão Central do SCI será recrutado do quadro efetivo de pessoal da organização, desde que preencham as qualificações para o exercício da função.

Capítulo II

Das Nomeações

Artigo 9º – É vedada a indicação e nomeação para o exercício de função ou cargo relacionado com o Sistema de Controle Interno, de pessoas que tenham sido, nos últimos 5

(cinco) anos:

I – responsabilizadas por atos julgados irregulares, de forma definitiva, pelos Tribunais de Contas;

II – punidas, por decisão da qual não caiba recurso na esfera administrativa, em processo disciplinar, por ato lesivo ao patrimônio público, em qualquer esfera de governo;

III – condenadas em processo por prática de crime contra a Administração Pública, capitulado nos Títulos II e XI da Parte Especial do Código Penal Brasileiro, na Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, ou por ato de improbidade administrativa previsto na Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.

Capítulo IV

Das Vedações e Garantias

Artigo 10 – Além dos impedimentos capitulados no Estatuto dos Servidores Públicos Estaduais (ou Municipais), é vedado aos servidores com função nas atividades de Controle Interno patrocinar causa contra a Administração Pública Estadual (ou Municipal).

Artigo 11 – Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos serviços de controle interno, no exercício das atribuições inerentes às atividades de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão.

Parágrafo único. O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação do Sistema de Controle Interno no desempenho de suas funções institucionais ficará sujeito à responsabilização administrativa, civil e penal.

Artigo 12 – O servidor que exercer funções relacionadas com o Sistema de Controle Interno deverá guardar sigilo sobre dados e informações obtidas em decorrência do exercício de suas atribuições e pertinentes aos assuntos sob a sua fiscalização.

Título VI

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 13 – As despesas do Órgão Central do SCI correrão à conta de dotações próprias, fixadas anualmente no Orçamento Fiscal do Estado ou Município.

Artigo 14 – Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Local, de de 20XX.

Governador do Estado

ou

Prefeito do Município de

ANEXO II - Modelo de decreto que regulamenta a Lei que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Estado (ou Município)

DECRETO Nº.....

Regulamenta a aplicação da Lei nº, de, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Estado (ou Município), no âmbito do.... (Poder ou Órgão) e dá outras providências.

O (Chefe do Poder/autoridade competente), no uso das atribuições legais que lhe são conferidas e objetivando a operacionalização do Sistema de Controle Interno do Estado (ou Município)

DECRETA:

Artigo 1º – O funcionamento do Sistema de Controle Interno do.....

, sujeita-se ao disposto na Lei (Estadual/Municipal) nº, de (Lei que dispõe sobre o SCI), à legislação e normas regulamentares aplicáveis ao (Estado ou ao Município), ao conjunto de instruções normativas que compõem o Manual de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle desta administração e às regras constantes deste Decreto.

Artigo 2º – Os sistemas administrativos a que se referem o inciso V do artigo 5º da Lei nº .../.... (lei que institui o Sistema de Controle Interno) e respectivas unidades que atuarão como órgão central de cada sistema são assim definidos:

SISTEMA ADMINISTRATIVO: ÓRGÃO CENTRAL

(especificar de acordo com estrutura e atribuições próprias, observando a sugestão apresentada para a elaboração do Manual de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle)

Artigo 3º – O Órgão Central do SCI expedirá até ... (data) instrução normativa orientando a elaboração do manual de rotinas e procedimentos de controle nos respectivos sistemas administrativos.

Parágrafo Único. Até o dia ... de ... de 20XX, os

órgãos centrais dos sistemas administrativos deverão submeter à apreciação do Órgão Central do SCI, que encaminhará à aprovação do Chefe do... (Poder ou órgão, conforme o caso) até ... de ... de 20XX..., a minuta do Manual de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle a ser observado em cada sistema administrativo.

Artigo 4º – Na definição dos procedimentos de controle, deverão ser priorizados os controle preventivos, destinados a evitar a ocorrência de erros, desperdícios, irregularidades ou ilegalidades, sem prejuízo de controles corretivos, exercidos após a ação.

Artigo 5º – As unidades executoras do Sistema de Controle Interno a que se referem o artigo 4º da Lei nº .../... (lei que institui o Sistema de Controle Interno), deverão informar ao Órgão Central do SCI, para fins de cadastramento, até o dia (prazo), o nome do respectivo representante de cada unidade executora, comunicando de imediato as eventuais substituições.

Parágrafo único. O representante de cada unidade executora tem como missão dar suporte ao funcionamento do Sistema de Controle Interno em seu âmbito de atuação e serve de elo entre a unidade executora e o Órgão Central do SCI, tendo como principais atribuições:

I – prestar apoio na identificação dos “pontos de controle” inerentes ao sistema administrativo ao qual sua unidade está diretamente envolvida, assim como, no estabelecimento dos respectivos procedimentos de controle;

II – coordenar o processo de desenvolvimento, implementação ou atualização do Manual de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle, ao quais a unidade em que está vinculado atua como órgão central do sistema administrativo;

III – exercer o acompanhamento sobre a efetiva observância do Manual de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle a que sua unidade esteja sujeita e propor o seu constante aprimoramento;

IV – encaminhar ao Órgão Central do SCI, na forma documental, as situações de irregularidades ou ilegalidades que vierem a seu conhecimento mediante denúncias ou outros meios, juntamente com indícios de provas;

V – adotar providências para as questões relacionadas ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia afetas à sua unidade;

VI – atender às solicitações do Órgão Central do SCI quanto às informações, providências e recomendações;

VII – comunicar à chefia superior, com cópia para o Órgão Central SCI, as situações de ausência de providências para a apuração e/ou regularização de desconformidades.

Artigo 6º – As atividades de auditoria interna a que se refere o Inciso V, do artigo 5º, da Lei nº .../... (lei que institui o Sistema de Controle Interno), terão como enfoque a avaliação

da eficiência e eficácia dos procedimentos de controle adotados nos diversos sistemas administrativos, pelos seus órgãos central e executores, cujos resultados serão consignados em relatório contendo recomendações para o aprimoramento de tais controles.

§ 1º. Ao Órgão Central do SCI caberá a elaboração do Manual de Auditoria Interna, que especificará os procedimentos e metodologia de trabalho a serem observados pela Unidade e que será submetido à aprovação do (Chefe do Poder ou autoridade correspondente), documento que deverá tomar como orientação as Normas Brasileiras para o Exercício das Atividades de Auditoria Interna e respectivo Código de Ética, aprovados pelo Instituto Brasileiro de Auditoria Interna – AUDIBRA.

§ 2º. Até o último dia útil de cada ano, o Órgão Central do SCI deverá elaborar e dar ciência ao (Chefe do Poder ou Órgão correspondente), o Plano Anual de Auditoria Interna – PAAI para o ano seguinte, observando metodologia e critérios estabelecidos no Manual de Auditoria Interna, qual deverá ser remetido ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia no prazo por ele estabelecido.

§ 3º. Ao Órgão Central do SCI é assegurada total autonomia para a elaboração do PAAI, podendo, no entanto, obter subsídios junto ao ... (Chefe do Poder ou Órgão correspondente) e demais gestores e junto às unidades executoras do Sistema de Controle Interno, objetivando maior eficácia da atividade de auditoria interna.

§ 4º. Para a realização de trabalhos de auditoria interna em áreas, programas ou situações específicas, cuja complexidade ou especialização assim justifique, o Órgão Central do SCI poderá requerer do ... (Chefe do Poder ou Órgão correspondente), colaboração técnica de servidores públicos ou a contratação de terceiros.

§ 5º. O encaminhamento dos relatórios de auditoria às unidades executoras do Sistema de Controle Interno será efetuado através do titular do Órgão Central do SCI, ao qual, no prazo estabelecido, também deverão ser informadas, pelas unidades que foram auditadas, as providências adotadas em relação às constatações e recomendações apresentadas pelo Órgão Central do SCI.

Artigo 7º – Qualquer servidor municipal é parte legítima para denunciar a existência de irregularidades ou ilegalidades, podendo fazê-lo diretamente ao Órgão Central do SCI ou através dos representantes das unidades executoras do Sistema de Controle Interno, sempre por escrito e com clara identificação do denunciante, da situação constatada e da(s) pessoa(s) ou unidade(s) envolvida(s), anexando, ainda, indícios de comprovação dos fatos denunciados.

Parágrafo Único – é de responsabilidade do Órgão Central do SCI, de forma motivada, acatar ou não a denúncia, podendo efetuar averiguações para confirmar a existência da situação apontada pelo denunciante.

Artigo 8º – Para o bom desempenho de suas funções, caberá ao Órgão Central do SCI solicitar, ao responsável, o fornecimento de informações ou esclarecimentos e/ou a adoção de providências.

Artigo 9º – Se em decorrência dos trabalhos de auditoria interna, de denúncias ou de outros trabalhos ou averiguações executadas pelo Órgão Central do SCI, forem constatadas irregularidades ou ilegalidades, a este caberá alertar formalmente a autoridade administrativa competente indicando as providências a serem adotadas.

Parágrafo único. Fica vedada a participação de servidores lotados no Órgão Central do SCI em comissões inerentes a processos administrativos ou sindicâncias destinadas a apurar irregularidades ou ilegalidades, assim como, em comissões processantes de tomadas de contas especiais.

Artigo 10 – O responsável pelo SCI deverá representar ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária, sobre as irregularidades e ilegalidades que evidenciem danos ou prejuízos ao erário não-reparados integralmente pelas medidas adotadas pela administração.

Artigo 11 – Caberá ao Órgão Central do SCI prestar os esclarecimentos e orientações a respeito da aplicação dos dispositivos deste Decreto.

Artigo 12 – Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

....., em de de 20XX

Chefe do Poder ou Órgão correspondente

Registre-se e publique-se: Em de de 20XX



FALE CONOSCO

**SITE: www.tce.ro.gov.br
Endereço para correspondência:
Av. Presidente Dutra, nº 4.229,
bairro Olaria - Porto Velho - RO
CEP: 76.801-326**

**Telefones para contato:
0800 645 8750
(69) 3211-9058**

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-64505-04-9



9 788564 505049