



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Sistema de Controle Interno

Implantação em Câmaras Municipais

Paulo Massaru Uesugi Sugiura

Contato: psugiura@tce.sp.gov.br

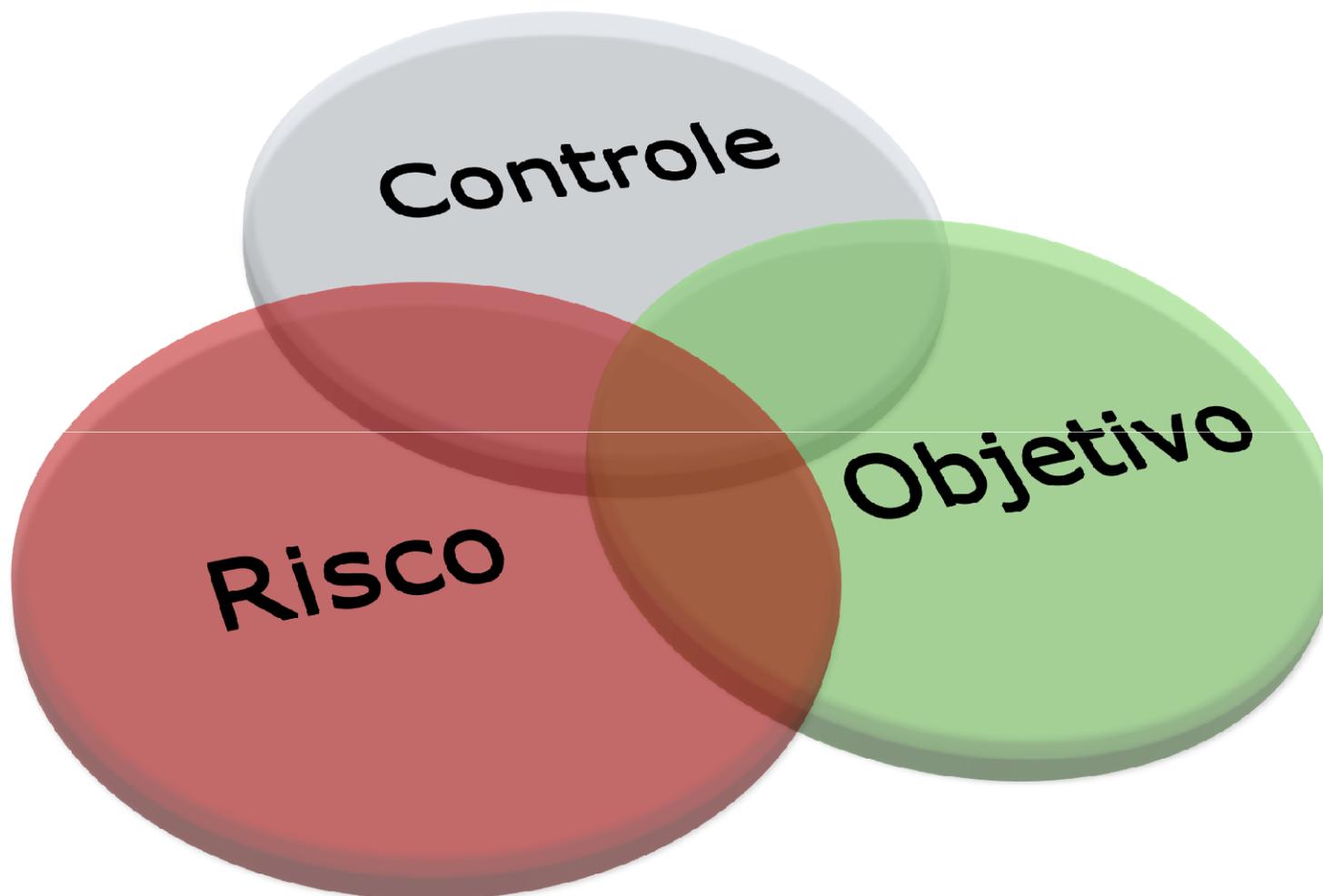


AGENDA

1. Elementos Fundamentais de Governança
2. Gestão de riscos no Setor Público
3. Plano de Trabalho
4. Instruções e Decisões do TCESP



1. Conceitos e Definições





Definições

- “Processo conduzido pela estrutura de **governança, administração e outros profissionais** da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos **objetivos** relacionados a operações, divulgação e conformidade.” **(Coso I)**



Funções do Sistema de Controle Interno

- **Controladoria:** função do controle interno que tem por finalidade orientar e acompanhar a gestão governamental, para subsidiar a tomada de decisões a partir da geração de informações, de maneira a garantir a melhoria contínua da qualidade do gasto público.
- **Auditoria Interna:** atividade de controle, realizada consoante normas e procedimentos de auditoria, compreendendo o exame detalhado, total, parcial ou pontual dos atos administrativos e fatos contábeis.
- **Ouvidoria:** atividade do controle interno consistente em auxiliar o cidadão em suas relações com o Estado, possibilitando que suas críticas e sugestões contribuam com a melhoria do serviço prestado pelo governo ou Estado.
- **Corregedoria:** atividade do controle interno para apurar os indícios de ilícitos praticados no âmbito da Administração Pública e promover a responsabilização dos envolvidos por meio da instauração de processos e adoção de procedimentos, visando inclusive ao ressarcimento nos casos em que houver dano ao erário.



ESTRUTURA E COMPONENTES

➤ NBT C 16.8 – Controle Interno

5. Estrutura de controle interno compreende ambiente de controle; mapeamento e avaliação de riscos; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

6. O ambiente de controle deve demonstrar o grau de comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto.

7. Mapeamento de riscos é a identificação dos eventos ou das condições que podem afetar a qualidade da informação contábil.

8. Avaliação de riscos corresponde à análise da relevância dos riscos identificados, incluindo:

- (a) a avaliação da probabilidade de sua ocorrência;
- (b) a forma como serão gerenciados;
- (c) a definição das ações a serem implementadas para prevenir a sua ocorrência ou minimizar seu potencial; e
- (d) a resposta ao risco, indicando a decisão gerencial para mitigar os riscos, a partir de uma abordagem geral e estratégica, considerando as hipóteses de eliminação, redução, aceitação ou compartilhamento.



ESTRUTURA E COMPONENTES

➤ NBT C 16.8 – Controle Interno

9. Para efeito desta Norma, entende-se por riscos ocorrências, circunstâncias ou fatos imprevisíveis que podem afetar a qualidade da informação contábil.

10. Procedimentos de controle são medidas e ações estabelecidas para prevenir ou detectar os riscos inerentes ou potenciais à tempestividade, à fidedignidade e à precisão da informação contábil, classificando-se em:

(a) procedimentos de prevenção - medidas que antecedem o processamento de um ato ou um fato, para prevenir a ocorrência de omissões, inadequações e intempestividade da informação contábil;

(b) procedimentos de detecção - medidas que visem à identificação, concomitante ou a posteriori, de erros, omissões, inadequações e intempestividade da informação contábil.

11. Monitoramento compreende o acompanhamento dos pressupostos do controle interno, visando assegurar a sua adequação aos objetivos, ao ambiente, aos recursos e aos riscos.



ESTRUTURA E COMPONENTES

➤ **NBT C 16.8 – Controle Interno**

12. O sistema de informação e comunicação da entidade do setor público deve identificar, armazenar e comunicar toda informação relevante, na forma e no período determinados, a fim de permitir a realização dos procedimentos estabelecidos e outras responsabilidades, orientar a tomada de decisão, permitir o monitoramento de ações e contribuir para a realização de todos os objetivos de controle interno.



Referências Normativas

➤ **Constituição Federal**

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

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



Referências Normativas

➤ **Constituição Federal**

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.



Referências Normativas

➤ Instruções nº 02/2016

Art. 49. O(s) responsável(eis) pelos controles internos dos Poderes, Órgãos e Entidades mencionados no art. 1º destas Instruções, a mando dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem assim do art. 35 da Constituição Estadual, do artigo 54, parágrafo único, e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e também do artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte, manterão arquivados na origem todos os relatórios e pareceres exarados no cumprimento das funções constitucionais e legais atribuídas ao controle interno, quais sejam:

- I - avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados;
- II - comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;
- III - comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados;



Referências Normativas

➤ Instruções nº 02/2016

Art. 49.

IV - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município;

V - apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional;

VI - em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal;

VII - atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.



Referências Normativas

➤ Instruções nº 02/2016

Art. 50. **Os responsáveis** pelos Poderes, Órgãos e Entidades, para atendimento ao disposto nestas Instruções, **sistematizarão as atividades de controle interno**, as quais incluirão, dentre outras, a **obrigatoriedade de prestação de informações e esclarecimentos dos setores da Administração mediante o preenchimento de relatórios padronizados para subsidiar o relatório periódico do controle interno**.

§ 1º Deverão ser **mantidos à disposição da fiscalização os planejamentos dos roteiros de acompanhamento do controle interno, porventura existentes e aprovados pelo responsável, consubstanciados em planos anuais ou plurianuais**.

§ 2º A adequada instituição do correspondente órgão de controle interno é medida que será verificada por ocasião da fiscalização levada a efeito pelo Tribunal de Contas, com repercussão no exame das contas anuais.



Referências Normativas

➤ Instruções nº 02/2016

Art. 51. Ocorrendo qualquer ofensa aos princípios consagrados no artigo 37 da Constituição Federal, deverá o fato ser comunicado a este Tribunal, impreterivelmente, até 03 (três) dias úteis da conclusão do relatório ou parecer respectivo.



Referências Normativas

- Projetos em tramitação no Congresso Nacional
 - ✓ **PEC 45/09:** Acrescenta o inciso XXIII ao art. 37 da Constituição Federal, dispondo sobre as atividades do sistema de controle interno.
 - ✓ **PLS 248/09:** Estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a qualidade na gestão e dá outras providências.
 - *Artigos 107 a 110 – Regulamentação do Controle da Gestão, Riscos e Controle Interno.*



Referências Normativas

PEC 45/09:

Art. 1º O art. 37 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXIII:

"Art. 37.....

*XXIII – as atividades do sistema de controle interno, previstas no art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão, em especial, **as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgão de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreira específica, na forma de lei complementar**, e por outros servidores e militares, devidamente habilitados para essas atividades, em exercício nas unidades de controle interno dos Comandos militares."* (NR)



Aspectos de Governança

Instituição

- ✓ Designação de servidor para atividade de controladoria **(providência inicial e imediata)**
- ✓ Comissão ou Comitê de Controle Interno **(Não aconselhável em entidades de médio a grande porte)**
- ✓ Quadro permanente e nomeação para cargos **(Ideal)**

Estrutura Administrativa

- ✓ Sem denominação específica no organograma, designação das atividades em servidor
- ✓ Cargo, Seção, Divisão, Departamento, Coordenadoria, Secretaria

Abrangência ou competência

- ✓ Em setores ou unidades, unidade central, entidade ou no município



Aspectos de Governança

- Remuneração
 - ✓ Possibilidade
 - ✓ Ato normativo
 - ✓ Aspectos orçamentários e fiscais
- Competências, atribuições, responsabilidades
- Procedimentos
 - ✓ Métodos
 - ✓ Ênfase
 - ✓ Temporalidade
- Planejamento
 - ✓ Pontos de controle
 - ✓ Vulnerabilidade



Normatização do CI

- ❑ Conteúdo do Projeto de Lei
 - ✓ Disposições Preliminares: Objetivos gerais
 - ✓ Glossário ou Conceituações: Controle Interno, termos técnicos
 - ✓ Responsabilidades da Unidade de Controle Interno: competência e atribuições
 - ✓ Objetivos gerais (definidos na legislação)
 - ✓ Objetivos específicos (definidos pela Administração)
 - ✓ Responsabilidades das Unidades Executoras ou das Unidades Administrativas



Normatização do CI

❑ Conteúdo do Projeto de Lei

- ✓ Organização da Função, Provimento dos Cargos e Nomeações: Forma, abrangência, competência, atribuições designação ou provimento de Cargos, requisitos para ocupação, vedações e garantias;
- ✓ Indicação da dotação orçamentária
- ✓ Pré-requisitos: Autorização na LDO e Impacto Orçamentário (DOCC)
- ✓ Previsão no ato regulamentador: manuais, atribuições e relacionamentos das unidades da estrutura administrativa e do controle interno, dos pontos de controles, plano operativo, execução, comunicação, monitoramento



Normatização do CI



Dica

- ✓ Definir a temporalidade dos procedimentos de controle, auditoria e elaboração dos relatórios no Plano Operativo Anual (Plano de Ação);
- ✓ Prazos fixos para atuação e elaboração do(s) relatório(s) na Lei ou nos atos regulamentadores poderá “engessar” as atividades do controle interno;
- ✓ É recomendável que a definição de prazos decorra dos riscos levantados: Quanto maior a probabilidade e o impacto do risco, a atuação do CI deverá ocorrer em menor espaço de tempo.



Formas de Comunicação do CI

- Relatórios
 - ✓ Acompanhamento periódico (mensal, quadrimestral..)
 - ✓ Avaliação de Programas
 - ✓ Encerramento ou Anual
- Parecer
- Informação



Formas de Comunicação do CI

- ❑ Relatório de auditoria (ou do controle interno)
“ Documento que leva efetivamente ao conhecimento da Alta Administração as constatações e sugestões do auditor sobre a área auditada.” (Manual da Diretoria de Controle Interno – Tribunal de Justiça de São Paulo, 2012, 1ª ed.)
- ❑ Parecer: Documento que apresenta opinião pela unidade de controle interno acerca de matérias, atos ou fatos encaminhados para análise
- ❑ Informação: documento que expressa atos e fatos



Relatório

□ Aspectos essenciais

- Objetivo e extensão dos trabalhos
- Metodologia adotada
- Principais procedimentos aplicados e sua extensão
- Descrição dos fatos constatados e evidências encontradas
- Riscos associados aos fatos constatados
- Conclusões e recomendações



Relatório

- ❑ Dicas para a elaboração do relatório
 - Abordar no relatório somente assuntos que possam ser adequadamente evidenciados
 - Evitar descrever no relatório situações e fatos obtidos verbalmente, cuja falta de comprovação posterior venha a colocar em dúvida o trabalho do profissional
 - Conferir todas as somas e cálculos constantes nos relatórios
 - Ser prático, coerente e objetivo, não **ENFEITANDO** seu relatório
 - Desenvolver o ponto com introdução, descrição das causas e efeitos e, se necessária, as recomendações para a solução da questão
 - Deve constituir o espelho do trabalho realizado e refletir os aspectos importantes que deseja comunicar
 - Apontar não só achados negativos, mas as boas práticas



Relatório

- ❑ Dicas para a elaboração do relatório
 - Prefira frases curtas às longas
 - Construa as orações na ordem direta (sujeito, verbo e complementos)
 - Evite o uso excessivo de siglas e quando utilizá-las descrever por extenso na primeira vez
 - Respeite a ordem cronológica dos acontecimentos
 - Adote um padrão de formatação
 - Quadros devem conter a sua fonte de informações com legenda; fotografias devem conter indicação do local e a data
 - Evitar exposição de cidadãos nas fotografias
 - Não utilizar abreviaturas ou colocar "etc", nem escreva nomes de pessoas ou empresas incompletas
 - Evitar palavras genéricas ou com incertezas: "É de se supor", "Há inúmeros", "Há vários".



O TCE E O CONTROLE INTERNO

O que verá o TCE:

- O Controle Interno foi instituído?
- Há procedimentos internos claros e perceptíveis aos demais setores da Administração?
- Há planejamento? (Plano Operativo Anual ou Plurianual)
- Há avaliação de riscos?
- O Controle Interno produz relatórios?
- Qual o conteúdo dos relatórios?
- Qual a periodicidade?
- Foi encaminhado ao Prefeito e aos setores relacionados à falha?
- O Prefeito determinou providências?
- As providências foram atendidas e os problemas solucionados?

Etapas de responsabilização: Recomendação, Advertência, Possibilidade de rejeição das Contas



Decisões do TCESP

Elaborações de relatórios periódicos

TC-2978/026/14 - "Sobre o fato de não terem sido produzidos relatórios periódicos do sistema de Controle Interno, importante destacar que este Tribunal editou em Fevereiro de 2015 Manual Básico intitulado "O Controle Interno do Município", de grande valia para esclarecimentos sobre o assunto, o qual colaciona em linguagem simples, objetiva e direta, a importância e a necessidade da pronta regulamentação da estrutura de controle interno municipal, a ser sempre integrada por servidores do quadro efetivo.

Em seu item 10 – O RELATÓRIO DO CONTROLE INTERNO, destaca orientações para confecção da peça, ressaltando que sua periodicidade poderá ser regulamentada por ato próprio do Gestor, com sugestão de que seja estabelecido um intervalo mínimo, podendo ser confeccionada em períodos mensais, a depender do cenário interno existente e dos pontos de controles que a entidade identifique como pontos fracos, sensíveis ou de relevância.

Também sugere que o relatório seja finalizado com um quadro-resumo, ofertando, ao dirigente, visão panorâmica da execução operacional, orçamentária, financeira e patrimonial do quadrimestre (fls.81/85).....



Decisões do TCESP

Elaborações de relatórios periódicos

TC-2978/026/14 - ".....

.....

*Ora, tal certificação deve ser materializada por meio da produção de laudos periódicos que demonstrem a fiscalização exercida pelo sistema de controle, até para que se possa atestar a regularidade dos procedimentos examinados em âmbito interno. Nessas condições, acompanho as manifestações da ATJ e MPC, e, com base no artigo 33, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, voto no sentido de serem julgadas **regulares, com ressalvas**, as contas da **Câmara Municipal de**, relativas ao exercício de 2014, recomendando ao Legislativo que elabore relatórios periódicos com os resultados apurados pelo sistema de controle interno."*



Decisões do TCE SP

Regulamentação e Implantação do Sistema de Controle Interno

TC-2978/026/14 - " No item "A.2 – Controle Interno" há registro de desconformidade de procedimentos adotados pela Edilidade em face da inexistência de regulamentação atinente aos parâmetros e conteúdos de avaliação peculiares ao setor (Controle Interno).

O apontamento implica em determinação à Origem, para que adote providências necessárias à conformação de seu sistema de controle interno, em atendimento ao artigo 74 da Constituição Federal, bem como ao Comunicado SDG nº 32/2012."

TC-035708/026/13 – "Em exame AGRAVO subscrito pelo Presidente do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de em face do despacho da E. Presidência (publicado no DOE de 07.02.2014) que indeferiu liminarmente, nos termos do artigo 226 do Regimento Interno, o processamento da consulta "acerca da possibilidade de reconhecimento do controle interno da Autarquia dar-se por meio de seus Conselhos Fiscal e Administrativo". Demais, conforme destacado pelo Gabinete Técnico da Presidência (fls. 37/40) e Ministério Público (fls. 42), a necessidade de implantação de sistema de controle interno em harmonia com as disposições dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal já foi explicitamente consignada via Comunicado SDG nº 32/12."



Decisões do TCESP

Regulamentação e Implantação do Sistema de Controle Interno

TC-2364/026/12 – *“Em relação às impropriedades anotadas no item **“Controle Interno”**, embora a Câmara tenha anunciado medidas corretivas visando à designação de responsável para ocupar o cargo de Chefe do Controle Interno, por meio da Portaria nº 3/13, a providência noticiada não atende ao disposto no artigo 74 e ao Comunicado SDG nº 32/12. A implantação e o funcionamento do Sistema de Controle Interno são medidas necessárias para a obtenção de resultados efetivos das políticas públicas para a população bem como para a melhoria dos procedimentos administrativos. Assim, determino à Edilidade que atenda à legislação de regência na regulamentação do sistema de controle interno, com a elaboração de relatórios periódicos de suas atividades, e atribua a responsabilidade apenas a servidor do quadro efetivo da Câmara Municipal.”*



Conclusões

- ❑ Quais os itens de importância ao tema Controle Interno:
 - ✓ Estão ligados hierarquicamente ao Dirigente Máximo? De fato, reportam-se ao Dirigente Máximo ou à alguma Secretaria ou Chefia de Gabinete?
 - ✓ As competências e atribuições do controle interno estão normatizadas?
 - ✓ O fornecimento de informações ao Controle Interno está previsto em ato normativo?
 - ✓ O planejamento das atividades de controle interno em forma de plano operativo (anual ou plurianual) está previsto em ato normativo?
 - ✓ Houve a elaboração do plano operativo?
 - ✓ O plano operativo foi submetido ao dirigente para conhecimento? Foi aprovado?



Conclusões

- ❑ Quais os itens de importância ao tema Controle Interno:
 - ✓ O plano está sendo executado?
 - ✓ O plano operativo foi elaborado em conjunto com as demais áreas da Administração?
 - ✓ Os relatórios de atividades do controle interno são elaborados? Qual a periodicidade?
 - ✓ As recomendações propostas pelo Controle Interno são submetidas ao Dirigente Máximo ou à respectiva unidade administrativa para providências?
 - ✓ Há prazo definido para atendimento às recomendações propostas pelo Controle Interno?
 - ✓ As recomendações são atendidas?



Referências bibliográficas

- ❑ Brasil. Instrução Normativa Conjunta MP nº 01, de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoesnormativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf
- ❑ Brasil. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2009. Acrescenta o inciso XXIII ao art. 37 da Constituição Federal, dispondo sobre as atividades do sistema de controle interno. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/93534>
- ❑ Conselho Federal de Contabilidade (CFC). Resolução nº1135, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.8 – Controle Interno. Disponível em http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001135
- ❑ Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Instruções nº 02/2016. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/instrucao/instrucoes-no-022016>
- ❑ Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Publicações. Manuais. <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/controle-interno-municipio>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Obrigado!

Paulo Massaru Uesugi Sugiura

Contato: psugiura@tce.sp.gov.br