



Cartilha de Orientações sobre Controle Interno

■ Expediente

Conteúdo Técnico | Controle Interno

Aline Loreto de Assis

Ana Karina de Oliveira Milhomem

Ana Paula Fernandes da Silva de Carvalho

Carlos Alberto Nunes Borges

Deborah Ferreira Gonzaga

Rogéria Ribeiro Luz

Apoio

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

Realização | Comissão de Publicações

Bárbara Couto

Bruna Pellegrino

Cláudia Araújo

Suely Bernardes

André Oliveira

André Zocrato

Produção Editorial

Vivian de Paula

Fotos

Arquivo TCEMG

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

4º Andar - Edifício Anexo

Tel: (31) 3348-2379

Email: publica@tce.mg.gov.br

Belo Horizonte, agosto de 2012 ■

Cartilha de Orientações sobre Controle Interno

Junho de 2012



 **Tribunal de Contas
do Estado de Minas Gerais**

Presidente

Conselheiro Wanderley Geraldo de Ávila

Vice-Presidente

Conselheira Adriene Barbosa de Faria Andrade

Corregedor

Conselheiro Sebastião Helvecio Ramos de Castro

Conselheiros

Eduardo Carone Costa

Cláudio Couto Terrão (Ouvidor)

Mauri José Torres Duarte

José Alves Viana

Auditores

Gilberto Pinto Monteiro Diniz

Licurgo Joseph Mourão de Oliveira

Hamilton Antônio Coelho

**Ministério Público
junto ao Tribunal de Contas**

Procurador-Geral

Glaydson Santo Soprani Massaria

Procuradores

Maria Cecília Mendes Borges

Sara Meinberg Schmidt Andrade Duarte

Marcilio Barenco Corrêa de Mello

Elke Andrade Soares de Moura Silva

Cristina Andrade Melo

Daniel de Carvalho Guimarães 

Sumário



<i>Apresentação</i>	7
<i>Histórico</i>	9
<i>Normatização</i>	13
<i>Controlar</i>	17
<i>O Controle na Administração Pública</i>	19
<i>Controle Interno</i>	21
<i>Sistema de Controle Interno</i>	23
<i>Importância e objetivos do Sistema de Controle Interno - SCI, 24</i>	
<i>Responsabilidades dos gestores, 25</i>	
<i>Responsáveis pelo Controle Interno dentro do Sistema, 26</i>	
<i>Sistema de Controle Interno Municipal, 27</i>	
<i>Formalização da criação do Sistema de Controle Interno Municipal, 27</i>	
<i>Unidade Central do Sistema de Controle Interno</i>	29
<i>Responsabilidades, 29</i>	
<i>Responsáveis pela Unidade Central do Sistema de Controle Interno, 30</i>	
<i>Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público</i>	33
<i>Componentes do Controle Interno, 33</i>	
<i>Considerações Finais</i>	39
<i>Apêndice</i>	40
<i>Estrutura mínima recomendada para o Sistema de Controle Interno Municipal, 40</i>	

Apresentação



Foto: Fachada do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais/Arquivo TCEMG.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCEMG na qualidade de agente de Controle Externo deve, na realização de suas competências, avaliar e verificar a efetividade dos controles internos existentes nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, levando-se em conta os procedimentos desses controles estabelecidos pela Administração, a suficiência, a exatidão e validade dos dados produzidos pelo sistema contábil e o ambiente de controle interno do órgão ou entidade.

Com a efetiva implementação do controle interno, a Administração Pública garante à sociedade instrumentos de transparência na gestão dos recursos públicos, sintonizado com o princípio de maior *Accountability* por parte dos gestores, cumprindo com os ditames de uma gestão fiscal responsável em atendimento às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como garantindo o cumprimento da atribuição constitucional determinada ao Controle Interno de apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG, no exercício de sua função pedagógica, com a disseminação das informações constantes desta cartilha, objetiva orientar e contribuir tecnicamente para o aprimoramento e a efetividade dos sistemas municipais de controle interno, visando uma atuação eficiente, dinâmica, atual e parceira do controle externo.

Assim, estarão dispostos a seguir os conceitos fundamentais, os principais aspectos legais, as diretrizes, normas e princípios aplicáveis ao controle interno.



Atualmente tão evidenciada na mídia, a corrupção não é um fenômeno recente e muito menos característico da Administração Pública brasileira. O que parece estar a cada dia mais presente é o ritmo e a velocidade que o noticiário nos traz infaustos e desagradáveis casos, o que certamente é fruto da agilidade dos modernos meios de comunicação.

Nesse contexto, destaca-se a importância da participação da sociedade no processo de acompanhamento quanto à correta aplicação de recursos públicos, agindo na qualidade de fiscalizadora da execução orçamentária e dos resultados das políticas públicas, exigindo da Administração a aplicação dos recursos da forma estabelecida nos orçamentos anuais, bem como a correta aplicação dos percentuais mínimos constitucionais e legais previstos (saúde, educação) e os limites para gastos com pessoal e endividamento, por exemplo.

Torna-se necessária a transparência nos atos e contas da Administração Pública, que adquiriram maior divulgação em todas as camadas da sociedade com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) e posteriormente com a edição da Lei Complementar n. 131/2009. Transparência esta que deve se basear na ampla divulgação das ações emanadas pelo poder público (atos públicos), bem como dos valores despendidos para custear tais ações (contas públicas), acompanhados da devida documentação comprobatória.

Com a recente edição da Lei n. 12.527 de 18/11/2011, Lei de Acesso à Informação, amplia-se a participação cidadã fortalecendo os instrumentos de controle da gestão pública. Os procedimentos previstos na lei visam assegurar o direito fundamental de acesso à informação devendo ser executados em conformidade com os princípios da Administração Pública e com as diretrizes dispostas na norma.

Ressalta-se que a participação popular tem à sua disposição ouvidorias, disque-denúncias, os Tribunais de Contas, o Ministério Público, a Polícia e tantos outros meios. Portanto, é necessário ir além, como por exemplo, exigir a reestruturação e fortalecimento do controle interno a partir dos municípios.

Embora existisse a controvérsia de que o controle interno não havia sido regulamentado antes da vigência da LRF, registra-se a seguir sua cronologia:

1964 – Marco inicial do controle interno quando a **Lei n. 4.320/64**, Lei Federal contendo normas gerais de Direito Financeiro, criou as expressões **Controle Interno** e **Controle Externo**. A norma instituiu o controle interno no âmbito da Administração em seus arts. 76 a 80.

1967 – O **Decreto-Lei n. 200/67** prevê a atuação do controle das atividades da Administração Federal em todos os níveis e em todos os órgãos, para fiscalizar a utilização de recursos e a execução de programas.

Com o advento da Constituição Federal de 1967, consolida-se a atividade de fiscalização da gestão dos recursos públicos.

1988 – A **Constituição Federal de 1988** traz a grande novidade: a criação do Sistema de Controle Interno que deve ser mantido, de forma integrada, por cada Poder da Federação (Legislativo, Executivo e Judiciário). Preceitua-se que uma das funções atribuídas aos responsáveis pelo Controle Interno é a de apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional, dando ciência ao **Tribunal de Contas** de qualquer irregularidade ou ilegalidade observada na gestão dos recursos públicos, sob pena de responsabilidade solidária (art. 70 e art. 74, IV, § 1º - CF/88).

Observa-se que as atribuições de fiscalização e controle já não são mais exclusivas do Controle Externo (exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas), mas também do Controle Interno de cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário).

1989 – A exemplo da **Constituição Federal**, a Constituição Estadual prevê que a fiscalização contábil,

financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos poderes/órgãos e de todas as entidades da administração direta e indireta, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, assim como a aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno que, de forma integrada, serão mantidos pelo próprio poder e a entidade envolvida (arts. 73, §1º inciso I, 74 e 81).

2000 – A **Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF**, Lei Complementar n. 101/2000, prevê a obrigatoriedade da participação do responsável pelo controle interno nos relatórios de gestão fiscal (controles de limites de despesas, empenhos e dívidas - art. 54, parágrafo único e art. 59).

Normatização



No âmbito do Tribunal de Contas encontra-se a seguinte normatização afeta ao controle interno:

■ **Lei Complementar nº 102 de 17/01/08** - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais;

Controle Interno

- Observância, art. 4º, § 1º;

- Relatório/parecer conclusivo, arts. 40, § 3º, 42, § 3º e 46, §2º.

■ **RESOLUÇÃO Nº 12/2008** - Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais;

- Alerta para ressarcimento ao erário, art. 313, III;

- Auditoria, art. 313, I;

- Relatório/parecer conclusivo, arts. 230, § 1º, 236, 242, § 1º e 248, §1º;

- Emissão de parecer conclusivo, art. 313, II;

- Exercício de atividades, art. 313, I-VI, parágrafo único;

- Monitoramento, art. 291, II e 313, V;
- Multa, art. 318, VIII;
- Observância no âmbito do TCEMG, art. 4º, § 1º;
- Remessa ao TCEMG de plano/relatórios de auditoria, art. 313, parágrafo único;
- Representação, art. 310, parágrafo único, V;
- Responsável, art. 314, parágrafo único, I-III.

■ **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 13/2008 (Ver também IN1/10; IN 9/11; IN 12/11)** - Contém normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para o cumprimento do art. 212 da Constituição Federal, do art. 201 da Constituição Estadual, do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, da Emenda Constitucional n. 53 de 19 de dezembro de 2006 e das Leis Federais ns. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, 10.845, de 05 de março de 2004 e 11.494, de 20 de junho de 2007, regulamentada pelos Decretos Federais ns. 6.253, de 13 de novembro de 2007 e 6.278, de 29 de novembro de 2007.

■ **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 12/2011** - Disciplina a organização e a apresentação das contas de governo anualmente prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, para fins de emissão do parecer prévio.

- Art. 1º, IV e Art. 12.

■ **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 14/2011** - Disciplina a organização e a apresentação das contas anuais dos administradores e demais responsáveis por unidades jurisdicionadas das administrações direta e indireta estadual e municipal, para fins de julgamento.

- Art. 10.

Consultas:

- Consulta Nº 698185;
- Consulta Nº 683720;
- Consulta Nº 653889;
- Consulta Nº 653861;
- Consulta Nº 640465;
- Consulta Nº 625798.

Link para acesso às consultas:

<http://www.tce.mg.gov.br>

Controlar



Para o melhor entendimento dos diferentes tipos de controle, faz-se necessário destacar o significado do vocábulo 'controle': fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos, etc., para que não ocorram desvios das normas preestabelecidas.

Controle na administração pública é uma forma de manter o equilíbrio na relação existente entre Estado e sociedade, fazendo surgir daquele as funções que lhe são próprias, exercidas por meio dos seus órgãos, sejam estes pertencentes ou vinculados aos poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário.

A finalidade do controle é assegurar que os órgãos atuem em consonância com os princípios constitucionais, em especial, o princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O Estado se vê cercado de mecanismos de controle das atividades estatais, gerados pela necessidade de se resguardar a própria administração pública, bem como garantir os direitos sociais e individuais dos cidadãos.

Assim, coexistem na administração pública nacional o Controle Interno, presente no âmbito da própria estrutura administrativa do Estado, em todas as esferas de governo e em todos os poderes, e o Controle Externo, missão constitucional deferida ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas.



O Controle na Administração Pública

As atividades desempenhadas pelo **Controle Externo** e **Controle Interno** apresentam alguma similaridade quanto aos objetivos e técnicas aplicáveis, porém, se distinguindo quanto à sua atuação.

O Controle Interno integra a estrutura organizacional da Administração, tendo por função acompanhar a execução dos atos e apontar, em caráter sugestivo, preventivo ou corretivamente, as ações a serem desempenhadas. Além disso, note-se o caráter opinativo do Controle Interno, haja vista que o gestor pode ou não atender à proposta que lhe seja indicada, sendo dele a responsabilidade e risco dos atos praticados.

Com relação ao Controle Externo, caracteriza-se por ser exercido por órgão autônomo e independente da Administração, cabendo-lhe as atribuições indicadas pela Constituição Federal de 1988. Esse controle é exercido pelo Poder Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas, com o objetivo de verificar a probidade da administração, guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da lei.

O Controle Interno não controla o gestor, não engessa, nem impede sua atuação.

Ao contrário, **controla para o gestor**, amplia sua visão, seu conhecimento de todos os meandros da Administração.



Controle Externo, Tribunais de Contas e Controle Interno: interação para o fortalecimento da sociedade.

A atuação dos Tribunais de Contas no exercício de sua missão compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e abrange os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de atos que gerem receita ou despesa pública.

Dentre suas competências observa-se a avaliação do Sistema de Controle Interno, no sentido de verificar se este está funcionando corretamente, com uma estrutura adequada, que revele em suas ações resultados positivos, no sentido de subsidiar o gestor com informações e elementos técnicos para a tomada de decisões e também como elemento preventivo para evitar desperdícios, perdas, abusos, fraudes e desfalques, ainda comuns no cotidiano da administração.



Controle Interno

De acordo com a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, 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.

O controle interno municipal é aquele exercido pelos poderes Executivo e Legislativo, em razão dos mandamentos contidos nos arts. 31, 70, 71 e 74 da Constituição Federal/88.

No exercício da função administrativa de controle, os entes e demais órgãos públicos devem se assegurar de que a existência de erros e riscos potenciais devem ser devidamente controlados e monitorados, atuando de forma preventiva, concomitante ou corretiva, além de prevalecer como instrumentos auxiliares de gestão.

Os controles internos servem para auxiliar o gestor no cumprimento de sua missão tendo em vista a necessidade de conhecimento daquilo que ocorre no município, voltado para técnicas modernas de administração (planejamento e gestão). Antes de ser meio de fiscalização, os controles internos têm cunho preventivo, pois oferecem ao gestor público a tranquilidade de estar informado da legalidade e legitimidade dos atos de administração que estão sendo praticados, da viabilidade ou não do cumprimento das diretrizes e metas estabelecidas, possibilitando a correção de eventuais desvios ou rumos de sua administração.



Sistema de Controle Interno



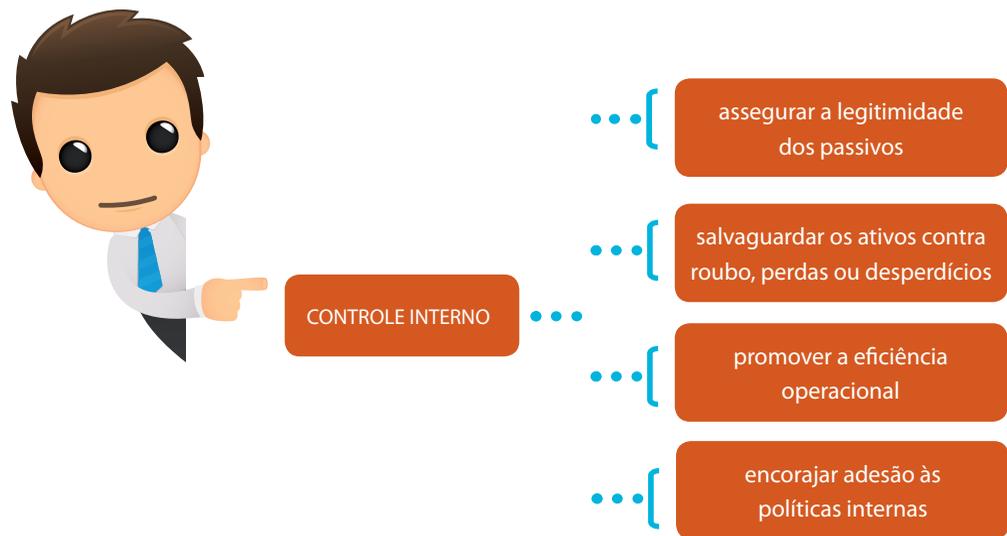
Pode-se conceituar sistema como um conjunto composto por partes individuais, que têm uma missão em comum, em que cada parte é peça fundamental para o todo.

Portanto, **Sistema de Controle Interno - SCI** é o somatório das atividades de controle exercidas por cada unidade no dia-a-dia em toda a organização.

Em um conceito mais amplo, de acordo com a *American Institute of Certified Public Accountants – AICPA*, o SCI deve ser entendido como:

Plano da organização, conjunto de métodos e medidas coordenadas adotadas pela organização para salvaguardar seus ativos, verificar a adequação e confiabilidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e estimular o respeito e obediência às políticas administrativas fixadas pela gestão.

Neste contexto, o Sistema de Controle Interno na Administração Pública é um conjunto de unidades técnicas orientadas para promover a eficiência e a eficácia nas operações e verificar o cumprimento das políticas estabelecidas em lei, sendo dirigido e coordenado por uma Unidade Central de Controle Interno criada na estrutura de cada órgão no âmbito de cada um dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, conforme previsto no art. 74 da Constituição da República.



Todas as unidades que integram o Sistema devem utilizar-se dos controles internos como ferramenta de trabalho, os quais se darão de forma prévia, subsequente e, sempre que possível, concomitantemente aos atos controlados.

Importância e objetivos do Sistema de Controle Interno - SCI

O Sistema de Controle Interno na área pública é de extrema importância para garantir a padronização dos procedimentos de controle e a “memória” do órgão ou entidade, independente da manutenção ou troca dos servidores que o operacionalizam, bem como dos gestores aos quais as informações são prestadas.

Os **objetivos** do Sistema de Controle Interno devem estar sempre alinhados com os objetivos da organização, além de:

- assegurar que não ocorram erros potenciais, através do controle de suas causas, destacando-se conhecer as receitas, despesas, resultados históricos, estrutura administrativa, pessoal, patrimônio, observar as normas legais, instruções normativas, estatutos e regimentos;
- acompanhar a programação estabelecida nos instrumentos de planejamento (Planos Plurianuais - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Leis Orçamentárias Anuais - LOA, Metas Bimestrais de Arrecadação - MBA e Cronogramas Mensais de Desembolso - CMD);
- buscar o equilíbrio nas contas públicas e a correta aplicação administrativa e financeira dos recursos públicos;
- examinar os resultados quanto à economicidade, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais;
- prevenir a ocorrência de fraudes, desvios, desperdícios e erros cometidos por gestores e servidores em geral;
- buscar o atingimento de metas estabelecidas e prestar contas à sociedade, de forma transparente, condição imposta a todos aqueles que, de alguma forma, gerenciam ou são responsáveis pela guarda de dinheiro ou bens públicos.

A atuação do Sistema de Controle Interno é realizada antes, durante e depois dos atos administrativos, com a finalidade de acompanhar o planejamento realizado, garantir a legitimidade frente aos princípios constitucionais, verificar a adequação às melhores práticas de gestão e garantir que os dados contábeis sejam fidedignos.

Responsabilidades dos gestores

- exercer os controles estabelecidos nos diversos sistemas administrativos afetos à sua área de atuação;

- exercer o controle sobre o uso e guarda de bens;
- manter registro de suas operações e adotar manuais e fluxogramas para espelhar as rotinas de procedimentos que consubstanciam suas atividades;
- disponibilizar à Unidade Central de Controle Interno, informações, documentos, acesso a sistemas e banco de dados informatizados, além de outros elementos que forem solicitados, para desempenho de suas atribuições;
- comunicar à Unidade Central de Controle Interno qualquer irregularidade ou ilegalidade.

Responsáveis pelo Controle Interno dentro do Sistema

As atividades inerentes ao controle interno deverão ser exercidas em todos os níveis hierárquicos dos Poderes Executivo e Legislativo, bem como das entidades da administração indireta, por servidores, ocupantes de cargos públicos do quadro permanente do órgão ou entidade.

Destaque-se que cada Sistema de Controle Interno instituído estará subordinado e restrito ao âmbito de cada um dos Poderes, resguardando a autonomia e independência desses.

Compete às unidades executoras, responsáveis por áreas e/ou ações administrativas, em conjunto com a secretaria ou órgão a que estejam vinculadas, mediante acompanhamento e orientação da Unidade Central de Controle Interno Municipal, determinar os pontos de controle de cada atividade desenvolvida, estabelecendo os seus responsáveis, regras, procedimentos e prazos, com a finalidade de garantir a sua efetividade, por meio de manuais de rotinas ou regulamentação das atividades de cada setor.

A existência da Unidade Central do Sistema de Controle Interno não exime os gestores das unidades executoras, no exercício de suas funções, da responsabilidade individual pela gestão dos controles internos, nos limites de sua competência.



Sistema de Controle Interno Municipal

O Sistema de Controle Interno Municipal compreende o conjunto de normas, regras, princípios, planos, métodos e procedimentos que, coordenados entre si, têm por objetivo efetivar a avaliação da gestão pública e o acompanhamento dos programas e políticas públicas.

Integram o Sistema de Controle Interno a unidade central e todas as unidades administrativas pertencentes à estrutura organizacional dos órgãos e entidades dos Poderes Executivo e Legislativo, as quais devem utilizar-se dos controles internos como ferramenta de trabalho.

Formalização da criação do Sistema de Controle Interno Municipal

Os jurisdicionados deverão, obrigatoriamente, instituir e manter sistemas de controle interno nos Poderes e órgãos municipais.

Cada órgão ou entidade deverá definir a forma de funcionamento do Sistema de Controle Interno e a unidade administrativa responsável pelas atividades de controle interno.

Os Municípios deverão definir a forma de funcionamento do Sistema de Controle Interno, mediante lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Respeitada a iniciativa do Poder Executivo, a lei de criação do Sistema de Controle Interno no âmbito municipal, poderá, de comum acordo, abranger normas de controle para os Poderes Executivo e Legislativo.

Unidade Central do Sistema de Controle Interno

A Unidade Central do Sistema de Controle Interno é a unidade administrativa legalmente criada como responsável pela direção, coordenação dos trabalhos, orientação e acompanhamento do Sistema de Controle Interno.

O foco de atuação da Unidade Central de Controle Interno deve ter caráter orientador e preventivo, auxiliar a gestão e atender a todos os níveis hierárquicos da Administração.

Responsabilidades

- coordenar as atividades do Sistema de Controle Interno;
- apoiar o Controle Externo;
- assessorar a Administração;
- comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à economicidade, eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial das unidades que compõem a estrutura do órgão;
- realizar auditorias internas;
- avaliar o cumprimento e a execução das metas previstas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual;
- avaliar as providências adotadas pelo gestor diante de danos causados ao erário, especificando, quando for o caso, as sindicâncias, inquéritos, processos administrativos ou tomadas de contas

especiais, instaurados no período e os respectivos resultados, indicando números, causas, datas de instauração e de comunicação ao Tribunal de Contas;

- acompanhar os limites constitucionais e legais;
- avaliar a observância, pelas unidades componentes do Sistema, dos procedimentos, normas e regras estabelecidas pela legislação pertinente;
- elaborar parecer conclusivo sobre as contas anuais;
- revisar e emitir parecer acerca de processos de Tomadas de Contas Especiais;
- representar ao Tribunal de Contas sobre irregularidades e ilegalidades;
- zelar pela qualidade e pela independência do Sistema de Controle Interno.

Responsáveis pela Unidade Central do Sistema de Controle Interno

Os responsáveis pela Unidade Central de Controle Interno em cada Poder ou órgão municipal devem estar diretamente vinculados à direção superior do órgão ou entidade, não sendo recomendada a sua subordinação hierárquica a qualquer outro nível da estrutura organizacional.

Ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do art. 74 da Constituição Federal.

Um controle interno forte, atuante, com servidores bem preparados, respalda e resguarda a atuação do administrador, dificulta a ocorrência de irregularidades e resulta em uma melhor aplicação dos recursos públicos.



Os Membros integrantes da Unidade Central do Sistema de Controle Interno:

- devem adotar comportamento ético, cautela e zelo profissional no exercício de suas atividades;
- devem manter uma atitude de independência (em relação ao agente controlado) que assegure a imparcialidade de seu julgamento, nas fases de planejamento, execução e emissão de sua opinião, bem como nos demais aspectos relacionados com sua atividade profissional;
- devem ter capacidade profissional inerente às funções a serem desempenhadas e conhecimentos técnicos atualizados, acompanhando a evolução das normas, procedimentos e técnicas aplicáveis ao Sistema de Controle Interno - SCI;
- devem ter cortesia (verbal e escrita) com pessoas e instituições, respeitando superiores, subordinados e pares e ainda aqueles com que se relacionam profissionalmente;
- devem ser servidores titulares de cargo de provimento efetivo e estáveis, designados pelo Prefeito, pelo Presidente da Câmara, ou pelo dirigente máximo do órgão ou entidade correspondente, conforme seja o caso, para exercerem exclusivamente as atividades de controlador interno. Esta medida visa garantir a segurança, a continuidade dos controles e bom andamento dos processos ao próprio chefe do Poder, ao Legislativo e ao Tribunal de Contas, pois a rotatividade de pessoas nas funções, ainda que os procedimentos estejam disciplinados por escrito, é prejudicial e causa transtornos à eficiência das operações.

O servidor da Unidade Central de Controle Interno, no exercício de suas funções, terá livre acesso a todas as dependências do órgão ou entidade, assim como a documentos, valores e livros considerados indispensáveis ao cumprimento de suas atribuições, não lhe devendo ser sonegado, sob qualquer pretexto, nenhum processo, documento ou informação, devendo o servidor guardar o sigilo das informações caso elas estejam protegidas legalmente.

Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público



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.

Componentes do Controle Interno

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.

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 interrelacionados:

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 deverá 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 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.

Considerações Finais



No contexto atual, o Tribunal de Contas objetivando a modernização e racionalização dos seus procedimentos com foco em resultados, buscando a eficiência e eficácia do controle, integra a Rede Governo, a qual conta com a participação dos órgãos de controle em diversas esferas de Poder, como o Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União, Ministério Público Estadual, Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais, entre outros.

Idêntica postura pode ser esperada com a eficácia na atuação dos sistemas de controle interno municipais em sintonia com o controle externo exercido pelo TCEMG, atingindo, assim, a expectativa da sociedade em contar com maior transparência das administrações, propiciando as melhores condições possíveis para o exercício da cidadania e, ainda, estimulando a participação popular na condução da gestão pública de maneira democrática.

Na forma de Apêndice é recomendada a estrutura mínima para implementação e/ou aperfeiçoamento de um sistema de controle interno municipal, elencando os subsistemas possíveis da estrutura existente e as respectivas ações com sugestões para os pontos de controle necessários.

A fim de reforçar o caráter preventivo desta Casa, foi instituído o Termo de Ajustamento de Gestão-TAG no Tribunal de Contas, com a edição da Lei Complementar n. 120/2011, objetivando tornar possível o alcance de soluções pela via da negociação. O papel do controle interno é fundamental para o resultado previsto no instrumento de controle consensual -TAG.

Estrutura mínima recomendada para o Sistema de Controle Interno Municipal	
Subsistema	Sugestões para Ações / Pontos de Controle
Administração	<ul style="list-style-type: none"> ■ Avaliação da estrutura administrativa e organizacional do órgão / entidade, verificando sua compatibilização com os diplomas legais: CR/88, CE/89 e Lei Orgânica do município; ■ Definição / Atualização da estrutura existente, detalhando atribuições das unidades executoras.
Planejamento e Orçamento	<ul style="list-style-type: none"> ■ Elaboração do PPA para o quadriênio seguinte e avaliação do PPA vigente, com proposição, se necessário, de revisões nas diretrizes estabelecidas no plano; ■ Elaboração da proposta de LDO para o exercício seguinte e controle da execução do orçamento anual corrente, inclusive as modificações realizadas através da abertura de créditos adicionais; ■ Elaboração da proposta da LOA e acompanhamento / controle de sua execução; ■ Elaboração e acompanhamento da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolsos; ■ Organização e acompanhamento de audiências públicas durante a fase de elaboração / proposição do PPA, LDO e LOA; ■ Controle na limitação de empenhos e na movimentação financeira, quando necessário, nas situações condicionadas pelas limitações impostas pela LC 101/2000 (LRF); ■ Realização de estudos para estimativa do impacto orçamentário e financeiro, quando da concessão de renúncia fiscal (art. 14 - LRF), geração de novas despesas (art. 16 - LRF), ou no caso de aumento das despesas de caráter continuado (art. 17 - LRF).

Arrecadação / Receita	<ul style="list-style-type: none"> ■ Manutenção de cadastro imobiliário atualizado - urbano e rural; ■ Manutenção de cadastro econômico do município atualizado - empresas, profissionais autônomos e sociedades prestadoras de serviços; ■ Revisão e atualização do Código Tributário Municipal; ■ Definição de normas e regulamentos e acompanhamento das ações de previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento de tributos da competência do município (ISS, ITBI, ITR, IPTU, taxas e contribuições); ■ Manutenção e aperfeiçoamento da estrutura de fiscalização dos tributos municipais; ■ Controle da dívida ativa tributária do município, com inscrição tempestiva dos contribuintes devedores e a promoção da cobrança dos créditos inscritos; ■ Controle e realização de estudos para concessão das renúncias de receitas tributárias.
Financeiro	<ul style="list-style-type: none"> ■ Estabelecimento da programação financeira em conformidade com a previsão/execução orçamentária; ■ Controle da receita e das disponibilidades financeiras vinculadas e não vinculadas; ■ Definição de normas e regulamentos e os respectivos controles aplicáveis à concessão de adiantamentos, como também aos pagamentos de diárias; ■ Contratação e controle de operações de crédito, avais e garantias; ■ Controles de receitas e despesas relacionados com o FUNDEB.

<p>Patrimônio/ Almoxarifado</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Registro, controle e inventário de bens móveis e imóveis; ■ Alienação e cessão de bens; ■ Desapropriação de imóveis; ■ Definição de normas e regulamentos para os casos de extravio e furto de bens; ■ Criação de regime de almoxarifado, com os controles de entrada e saída de materiais pelo custo médio ponderado.
<p>Contabilidade</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Registro da execução orçamentária e extraorçamentária; ■ Verificação da existência, atualização e adequação dos registros dos Livros ou Fichas de controle orçamentário, do Diário, do Razão, do Caixa, dos Boletins de Tesouraria e dos livros da Dívida Ativa, em conformidade com as normas legais; ■ Verificação sobre a obrigatoriedade da guarda dos livros nos arquivos do órgão e/ou entidade; ■ Verificação se os livros informatizados estão devidamente impressos, encadernados e assinados pela autoridade competente; ■ Geração e consolidação dos demonstrativos contábeis, bem como a finalização da prestação de contas anual a ser encaminhada ao TCEMG, observando os prazos estabelecidos; ■ Geração e consolidação dos demonstrativos exigidos pela LRF - LC n.101/2000, assim como o controle dos prazos regulamentares estabelecidos para a sua divulgação e remessa ao TCEMG.

<p>Compras, Licitações e Contratos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Verificação da existência, manutenção e adequação das normas e procedimentos para aquisição de bens e serviços, observados os requisitos legais para realização de licitação, inclusive os parâmetros para os casos de dispensa e inexigibilidade; ■ Manutenção de cadastro atualizado de fornecedores e controle de preços sobre os principais produtos e serviços consumidos e contratados; ■ Verificação da existência dos processos devidamente formalizados, notadamente os registros e atas pertinentes aos processos licitatórios; ■ Acompanhamento da execução dos contratos celebrados pela administração, notadamente o cumprimento das obrigações dos contratados.
<p>Transportes</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gerenciamento e controle do uso da frota de veículos e de equipamentos; ■ Verificação e acompanhamento da necessidade e realização de manutenções preventivas e corretivas; ■ Manutenção e adequação de controles para peças, pneus e combustíveis empregados; ■ Verificação e acompanhamento da quilometragem percorrida e do consumo efetivo de combustível; ■ Manutenção de cadastro dos veículos e equipamentos contendo informações sobre características dos mesmos, além do acompanhamento dos requisitos legais para o tráfego (licenciamento, seguro, registros no Detran); ■ Manutenção de controles específicos, caso sejam empregados veículos sob contrato de locação.

Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Manutenção de cadastro atualizado de pessoal - servidores efetivos, à disposição, cedidos, de recrutamento amplo / comissionados, contratados temporariamente; ■ Manutenção de controle sobre concessão de vantagens pessoais, direitos, adicionais à remuneração e promoções; ■ Elaboração e manutenção do Plano de Cargos e Salários com a realização de eventuais estudos para sua adequação / compatibilização com a legislação vigente; ■ Verificação e acompanhamento dos processos de admissão, exoneração e aposentadoria de servidores efetivos e comissionados; ■ Geração e encaminhamento dos demonstrativos legais dos atos de pessoal ao Tribunal de Contas, em conformidade com os instrumentos normativos vigentes; ■ Manutenção de programas para avaliação de desempenho dos servidores; ■ Capacitação e treinamento de servidores conforme a demanda das unidades administrativas; ■ Acompanhamento dos procedimentos e adequação de rotinas próprias para realização de concursos públicos, para as correspondentes convocações, para nomeação e posse, bem como o monitoramento de estágio probatório dos admitidos; ■ Acompanhamento e controle dos registros que se relacionem com a folha de pagamento de pessoal, bem como administrar as retenções legais pertinentes.
-------------------------	---

Convênios e Consórcios	<ul style="list-style-type: none"> ■ Estabelecimento de normas e procedimentos para a celebração, controle e prestação de contas de convênios e termos congêneres concedidos; ■ Estabelecimento de normas e procedimentos para a celebração, controle e prestação de contas de convênios e termos congêneres recebidos; ■ Manutenção de procedimentos e normas vinculadas ao controle e acompanhamento dos atos e transações que envolvam a participação em consórcios.
Obras Públicas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Elaboração de projeto básico e planilha de custos; ■ Acompanhamento da execução física das obras (se for o caso), antes de se efetuar a liberação de recursos financeiros; ■ Controle individualizado por obras devidamente formalizado, conforme as normas estabelecidas pelo Tribunal de Contas.
Jurídico	<ul style="list-style-type: none"> ■ Acompanhamento e controle da tramitação de processos administrativos e judiciais; ■ Administração e formalização da cobrança da dívida ativa; ■ Assessoramento e acompanhamento dos procedimentos de sindicâncias internas.
Serviços Gerais	<ul style="list-style-type: none"> ■ Supervisão e acompanhamento na contratação de serviços terceirizados; ■ Gerenciamento da execução dos contratos de prestação de serviços terceirizados (telefonistas, recepcionistas, copa, manutenção, vigilância, segurança patrimonial, motoristas); ■ Manutenção e atualização permanente de normas e procedimentos para o controle dos gastos com telefonia, energia elétrica, água; ■ Prestação de serviços gerais de apoio às unidades administrativas (mensageiros, correios, entregas de correspondências, etc.);

Tecnologia da Informação	<ul style="list-style-type: none"> ■ Manutenção de normas e procedimentos atualizados para segurança física e lógica de equipamentos (hardware), sistemas informatizados (software), dados e informações; ■ Gerenciamento e formalização de estudos técnicos / pareceres para aquisição, locação e utilização de hardware, software, suprimentos e prestação de serviços de TI.
Educação	<ul style="list-style-type: none"> ■ Planejamento e gerenciamento do ensino infantil e fundamental no município mediante formulação de planos e diretrizes; ■ Gerenciamento e acompanhamento das ações voltadas para oferecimento de merenda escolar; ■ Gerenciamento e acompanhamento das ações voltadas para oferecimento de transporte escolar; ■ Monitoramento e controle dos gastos com ensino infantil e fundamental para garantia da aplicação de 25% da receita de impostos e transferências, bem como da aplicação de 60% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério.
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> ■ Planejamento e gerenciamento das ações públicas de saúde na esfera do município; ■ Definição e regulamentação de normas e procedimentos voltados para a execução das ações públicas de saúde para as unidades de atendimento municipais; ■ Monitoramento e controle dos gastos com ações públicas de saúde, com vistas a garantir aplicação mínima de 15% do montante dos recursos oriundos de impostos e transferências; ■ Distribuição e controle de medicamentos e de material médico - clínico; ■ Estabelecimento de normas aplicáveis à destinação de resíduos (<i>lixo hospitalar</i>).

Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> ■ Planejamento e gerenciamento das ações voltadas para a execução de políticas públicas na área do bem-estar social; ■ Definição e regulamentação de normas e procedimentos voltados para a execução das ações de bem-estar social e prestação de atendimento na esfera da assistência social; ■ Monitoramento e controle dos gastos com assistência social, bem como administração dos recursos vinculados recebidos pelo município; ■ Criação de cadastro e manutenção atualizada do mesmo para controle no atendimento a beneficiários das ações de assistência social.
Comunicação Social	<ul style="list-style-type: none"> ■ Planejamento e execução das ações voltadas para divulgação de campanhas institucionais do município; ■ Estabelecimento de normas e rotinas para publicação de atos oficiais, com o respectivo controle sobre a agenda e atendimento aos prazos legais.
Previdência Social (Regime Próprio)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Manutenção da base cadastral atualizada dos beneficiários segurados, com a devida adequação às normas emanadas pelo Ministério da Previdência Social - MPS; ■ Realização de avaliação atuarial e respectivas reavaliações em cada exercício financeiro; ■ Estabelecimento de mecanismos de controle da receita previdenciária e das aplicações financeiras; ■ Estabelecimento de normas aplicáveis aos controles na realização de despesas administrativas para adequação aos limites estabelecidos na legislação previdenciária dos RPPS; ■ Manutenção de mecanismos de controle para a concessão de benefícios previdenciários;

Legislativo Municipal

- Acompanhamento regular dos critérios adotados pelo MPS para emissão de certidões e do Certificado de Regularidade Previdenciária; promovendo as ações necessárias no caso de saneamento de irregularidades impeditivas de sua emissão;
 - Avaliação contínua das disponibilidades e das obrigações do RPPS, com acompanhamento gerencial pelos balancetes mensais e a consequente prestação de contas anual encaminhada ao TCEMG.
-
- Estabelecimento e manutenção de mecanismos de controle atuantes na esfera do Poder Legislativo Municipal, tendo por objetivos primordiais:
 - Controle do repasse orçamentário pelo Executivo;
 - Limitações à realização dos gastos pelo Legislativo;
 - Acompanhamento dos gastos com folha de pagamento;
 - Controle sobre a limitação do subsídio dos vereadores;
 - Controle das despesas de custeio da Câmara Municipal;
 - Controle para os processos de aquisição de bens ou para prestação de serviços, com atenção especial na realização de licitações e formalização dos contratos de fornecimento;
 - Manutenção e adequação de normas e requisitos para concessão de adiantamentos e pagamento de diárias;
 - Manutenção e adequação de normas e requisitos para utilização de veículos próprios e/ou para controle na locação de veículos;
 - Elaboração, revisão e divulgação dos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Legislativo, bem como controle de sua remessa ao TCEMG, nos prazos legais.



ATENÇÃO

Srs. gestores públicos:

A fim de manter resguardada a integridade de suas ações, deverão estar sempre atentos à permanente atualização e aprimoramento da evolução das normas, técnicas e atividades inerentes à atuação do controle interno, não obstante o conteúdo atualizado desta cartilha.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Órgão de Controle, Transparência e Cidadania



Ministério do
Planejamento



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Av. Raja Gabaglia, 1.315 - Luxemburgo | CEP: 30380-435 - Belo Horizonte - MG

www.tce.mg.gov.br
www.twitter.com/tcemg
www.twitter.com/ouvidoriatcemg