

CONTROLADORIA GERAL  
DO MUNICÍPIO

itu *sem  
igual*



Prefeitura Municipal da Estância Turística de Itu

# Manual Básico da Controladoria

JULHO/2019

## APRESENTAÇÃO

O Sistema de Controle Interno da Administração Direta e Indireta do Município da Estância Turística de Itu, criado pela lei nº 1046, de 04 de junho de 2009, é órgão diretamente subordinado ao Gabinete do Prefeito e tem como missão aprimorar o serviço desempenhado no âmbito municipal, elevando a qualidade do serviço público ofertado, mediante ações preventivas de orientação, fiscalização e avaliação de resultados, pautando-se sempre pela ética e transparência.

Atua para garantir o cumprimento dos Princípios Constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, probidade administrativa e demais princípios da Administração Pública, bem como para consolidar a transparência e o controle social sobre a gestão, tendo como finalidade precípua instituir normas de procedimentos de Auditoria e Controle Interno, visando à padronização das tarefas, serviços e ações executadas pela Controladoria Geral do Município de Itu, no intuito de aperfeiçoar a máquina governamental.

## DEFINIÇÕES

**Controle interno:** é o controle exercido diretamente pelos servidores públicos, em especial por aqueles que ocupam cargo de chefia na salvaguarda do ente Federativo, através da fiscalização dos serviços realizados, de forma a garantir a eficiência das operações, além do cumprimento dos procedimentos estabelecidos pela repartição, programas, objetivos e metas delineadas, assegurando a fidelidade das informações e o cumprimento da lei.<sup>1</sup>

**Sistema de Controle Interno:** conjunto de atividades de controle, exercidas pelo Controle Interno, em todos os níveis e em todos os órgãos e entidades da estrutura organizacional para evitar erros, fraudes e desperdícios.

---

<sup>1</sup> Merece destaque o apontamento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ao aponta que: “Na verdade, o **controle interno**, em essência, deve ser realizado por todo servidor público, em especial os que ocupam postos de chefia.” (MANUAL BÁSICO – CONTROLE INTERNO com a Jurisprudência, Instruções e Comunicados do TCE, 2016, p.9).

## INTRODUÇÃO

O Controle Interno na Administração Pública constitui determinação de índole constitucional, expressamente contemplado nos artigos 31<sup>2</sup> e 74<sup>3</sup> da Constituição Federal, que prevêem a importância de controle interno do Poder Executivo Municipal, com a finalidade de avaliar **(i)** o cumprimento das metas previstas no plano plurianual; **(ii)** a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; **(iii)** os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal; **(iv)** aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; **(v)** as operações de crédito, avais e garantias fornecidas pelo executivo, bem como dos direitos e haveres dos demais entes administrativos vinculados à Municipalidade; em atuação sistêmica e integrada com os controles externos exercidos pelo Poder Legislativo e Tribunal de Contas.

## TIPOS DE CONTROLE INTERNO

Pelos objetivos pretendidos, os tipos de controles internos são:

- **Controles prévios ou preventivos:** buscam prevenir erros e falhas.
- **Controles concomitantes:** pretendem detectar erros e falhas.
- **Controles subsequentes:** visam corrigir erros ou falhas detectadas.
- **Controles compensatórios:** almejam compensar controles frágeis em áreas de alto grau de vulnerabilidade que requeiram controles adicionais

---

<sup>2</sup> 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.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

<sup>3</sup> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

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

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

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

## **IMPORTÂNCIA E OBJETIVO DO CONTROLE INTERNO**

O Controle Interno desempenha um importante papel de assessorar os gestores e demais servidores na identificação de riscos e proposição de estratégias para minorá-los, de forma preventiva.

Está incumbido de verificar os aspectos financeiros, orçamentários e patrimoniais da Administração Pública, direta e indireta, bem como dos repasses e termos firmados com entidades de direito privado, além de ser o órgão responsável por conferir a aplicação adequada dos recursos públicos e assegurar que a Administração atue em conformidade com os princípios que lhe são inerentes, sobretudo os da legalidade, moralidade, economicidade e eficiência.

Ademais, pautará sua atividade na orientação e vigilância das ações dos administradores, visando assegurar a eficiente arrecadação das receitas e o adequado emprego dos recursos públicos, tornando-se uma ferramenta eficaz no combate ao erro e à fraude, evitando desvios e corrupção.

É, por isso seu dever apontar eventuais irregularidades ou falhas, com o escopo de corrigi-las, aprimorando a gestão dos recursos públicos.

Dentre os seus **objetivos**, destacam-se:

- i.** Organizar e criar procedimentos padrões que definam uma sequência lógica, otimizada e legal de execução de rotinas administrativas, de forma a facilitar a sua compreensão e execução;
- ii.** Ser uma ferramenta de auxílio ao servidor público na execução de rotinas administrativas, visando aumentar sua efetividade de forma a otimizar o trabalho e atender aos parâmetros de controle interno.

## **FINALIDADES DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO**

A organização de um sistema de controle interno tem por finalidade: **(i)** salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais; **(ii)** verificar a conformidade e confiabilidade do registro contábil; **(iii)** estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas pela Instituição; **(iv)** contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade; e, por

fim, **(v)** auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, abusos, desvios e outras inadequações, em especial:<sup>4</sup>.

- a) orientar, acompanhar, fiscalizar e avaliar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da Administração Direta e Indireta, com vista a regular e racionalizar a utilização de bens públicos;
- b) elaborar, apreciar e submeter ao Prefeito Municipal, estudos e propostas de diretrizes, programas e ações que objetivem a racionalização da execução da despesa e o aperfeiçoamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, no âmbito dos órgãos da Administração Direta e Indireta, visando o aprimoramento e eficiência da arrecadação das receitas orçadas;
- c) acompanhar e monitorar o controle do custo operacional, execução física e financeira dos projetos e atividades, bem como da aplicação, sob qualquer forma, de recursos públicos, como executar os trabalhos de auditoria contábil, administrativa e operacional junto aos órgãos do Poder Executivo da Administração Direta e Indireta;
- d) tomar as contas dos responsáveis por bens e valores, inclusive do Prefeito, ao final de sua gestão, quando não prestadas voluntariamente;
- e) subsidiar os responsáveis pela elaboração de planos, orçamentos e programação financeira, com informações e avaliações relativas à gestão dos órgãos da Administração Direta e Indireta;
- f) executar os trabalhos de auditoria contábil, administrativa e operacional junto aos órgãos do Poder Executivo da Administração Direta e Indireta;
- g) verificar e certificar as contas dos responsáveis pela aplicação, utilização ou guarda de bens ou valores públicos e de todo aquele que, por ação ou omissão, der causa a perda, subtração, extravio ou destruição, ainda que parcial, de valores, bens e materiais de propriedade ou sob a responsabilidade do Município;
- h) emitir relatório sobre as contas e balanço geral do Município, por ocasião do encerramento do exercício;

---

<sup>4</sup> Merece destaque o apontamento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ao aponta que: “Na verdade, o **controle interno**, em essência, deve ser realizado por todo servidor público, em especial os que ocupam postos de chefia.” (MANUAL BÁSICO – CONTROLE INTERNO com a Jurisprudência, Instruções e Comunicados do TCE, 2016, p.30).

- i)** organizar e manter atualizado o cadastro dos responsáveis por dinheiro, valores e bens públicos, assim como dos órgãos e entidades sujeitos à auditoria pelo Tribunal de Contas do Estado;
- j)** estabelecer um cronograma de atividades compatível com o conteúdo das instruções editadas pelo Tribunal de Contas do Estado.

## **DA AUDITORIA**

É a verificação de ocorrência de erros, fraudes e desperdícios, de forma concomitante ou posterior aos atos administrativos, abarcando o exame detalhado, total ou parcial. Consiste na análise e verificação sistemática dos atos e registros contábeis, orçamentários, financeiros, operacionais e patrimoniais e da existência e adequação dos controles internos.

- a)** Elaborar o plano e os projetos de auditoria interna;
- b)** Promover a realização de auditorias internas nos órgãos da administração municipal direta e indireta, com o objetivo de analisar a gestão das mesmas, verificando, para tanto, os procedimentos, controles aplicados, sistemas informatizados, registros, arquivos de documentos e dados, bem como o fiel cumprimento das diretrizes, normas internas e preceitos da legislação vigente;
- c)** Manifestar-se sobre a adoção de procedimentos corretivos e/ou preventivos, em razão da análise do sistema de controle interno, e certificar-se de que os atos normativos e regulamentos estabelecidos pelo Órgão do Sistema de Controle Interno são internamente cumpridos pelos órgãos setoriais;
- d)** Representar às Autoridades, em casos de irregularidades;
- e)** Disponibilizar ao Tribunal de Contas do Estado, todos os atos de seu exercício fiscalizatório;
- f)** Emitir relatórios de auditoria, sobre as contas, sobre as demonstrações contábeis dos órgãos e entidades, sobre a utilização de recursos públicos, bem como sobre as contas prestadas ou tomadas por órgãos e entidades relativas a recursos públicos repassados pelo Município.
- g)** Aprovar, rejeitar e solicitar esclarecimentos ou documentos de prestações de contas dos recursos públicos recebidos pelo Município a órgãos de outras esferas de governo, com a emissão do parecer de verificação;

As equipes de auditoria, no desempenho de suas atividades, realizarão inspeções com a finalidade de suprir omissões e lacunas de informações constantes em prestações de contas, tomadas de contas especiais, em relatórios de auditorias ou em pareceres técnicos, com o objetivo de medir e avaliar a eficiência e eficácia dos procedimentos de controle interno, através do processo de auditoria, expedindo relatórios com recomendações para o aprimoramento dos controles, com a **finalidade** de:

- a) Certificar que os controles estabelecidos e se estes asseguram, o cumprimento, pelas pessoas, das diretrizes governamentais, das leis, regulamentos, instruções normativas de controle interno, normas e outras disposições de observância obrigatória;
- b) Certificar que os servidores conhecem as suas atribuições e limites de autoridade, que as atividades são supervisionadas pela autoridade competente;
- c) Obter evidências – realizar, na extensão adequada, os testes ou provas apropriadas às circunstâncias, para obter evidências qualitativamente aceitáveis que fundamentem, de forma objetiva, seu trabalho;
- d) Apurar impropriedades e irregularidades – ao verificar a ocorrência de irregularidades, o servidor deve levar o fato ao relatório, de forma fundamentada, dimensionando as causas, consequências e, se oportuno, incluindo recomendações;
- e) Emitir parecer sobre prestação de contas dos gestores e das entidades que recebem recursos públicos do Município;
- f) Certificar-se sobre a legitimidade, eficácia, eficiência, efetividade e equidade na gestão.

O Relatório de Auditoria, que deverá ser emitido sempre que for realizada auditoria, precisará **(i)** indicar o exercício examinado e a unidade gestora/entidade examinada, **(ii)** registrar a finalidade da auditoria e a equipe que realizou o trabalho, e **(iii)** expressar a opinião conclusiva dos trabalhos. Poderá ser **preliminar** (é o relatório de falhas ao qual cabem os esclarecimentos por parte do gestor) ou **conclusivo** (relatório após a análise dos esclarecimentos, o qual conterá análise individualizada das falhas, conclusões e recomendações).

## **COMUNICAÇÃO DOS ATOS REALIZADOS PELA CONTROLADORIA**

Os atos da Controladoria Geral deverão ser realizados de forma sucinta e resumida, transmitindo o máximo de informações coletadas, com objetividade e clareza, de modo a assegurar que aquele que recebe a comunicação possa compreendê-la, sem maiores dificuldades.

A comunicação também deverá ser conclusiva e integral, registrando a todas as informações coletadas, de forma exata e imparcial, sem omissões, proporcionando uma visão completa das impropriedades e/ou irregularidades apontadas, das recomendações efetuadas e da conclusão da auditoria, de forma ágil e eficaz, oportunizando que o fiscalizado adote as devidas providências sugeridas ou justifique a pertinência de seus atos.

Os atos realizados por esta Controladoria serão

Como consequência das respostas obtidas por meio da fiscalização realizadas pela Controladoria Geral, poderá o Controlador Geral:

- a)** Representar ao Tribunal de Contas, em casos de irregularidades das quais não foram tomadas as providências para a sua correção;
- b)** Representar ao Ministério Público, em casos de indícios de crime ou de improbidade, em especial os definidos na Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) e da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública dispostos na Lei 12.846/13 (Lei Anticorrupção);
- c)** Determinar aos Administradores, devoluções ao Erário em caso de erros ou fraudes apuradas em regular processo de auditoria de que resultem em prejuízo ao Erário, observado o contraditório e a ampla defesa;
- d)** Aprovar, rejeitar e solicitar esclarecimentos ou documentos de prestações de contas dos recursos públicos recebidos pelo Município a órgãos de outras esferas de governo, com a emissão do parecer de verificação;



## **OUVIDORIA**

A ouvidoria pública não está sob a responsabilidade direta do Controle Interno, porém, a Controladoria realiza o acompanhamento das ocorrências abertas no sistema eOuve (<https://eouve.com.br/>), onde são registradas reclamações, solicitações, denúncias, sugestões, elogios e reivindicações pela internet e também pelo telefone, relativos aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

O eOuve também tem um canal da Controladoria Geral, no qual todo e qualquer cidadão pode fazer denúncia gerais e, em especial, referentes ao combate à corrupção e defesa do patrimônio público e conduta dos funcionários públicos.

A ouvidoria auxilia o cidadão em suas relações com o Município, pois é o canal de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem a melhoria dos serviços públicos prestados e uma maior satisfação das pessoas.

Na ouvidoria, a análise das manifestações recebidas pode servir de base para informar aos gestores das políticas públicas acerca da existência de problemas e como consequência, provocar melhorias conjunturais e estruturais.

Ao mediar o acesso a serviços públicos, a ouvidoria se legitima como importante instrumento de gestão para a Administração Pública, que tem a oportunidade de aperfeiçoar suas perspectivas e ações, bem como subsidiar a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Trata-se de uma instância de participação social que desempenha importante papel pedagógico, uma vez que atua numa perspectiva informativa, trazendo aos cidadãos mais conhecimento sobre seus próprios direitos e responsabilidades, incrementando assim a sua capacidade crítica.

## **MONITORAMENTO DA AUDITORIA**

O Monitoramento da auditoria/inspeção consiste no acompanhamento e na verificação das providências adotadas pela unidade auditada/diligenciada em relação às recomendações e sugestões de melhorias expedidas nos relatórios de auditoria.

## **ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO**

O resultado da análise deve constar em relatório específico que dará continuidade ao processo da auditoria. Nesse relatório, devem constar, quando possível, as seguintes informações: recomendações monitoradas; providências adotadas pelas unidades administrativas; análise das providências adotadas; situação da recomendação (atendida, não atendida, prejudicada, em atendimento, e justificada),

À equipe de auditoria cabe: relacionar as recomendações que estão pendentes de resposta referentes ao trabalho de Monitoramento definido; analisar o processo de auditoria; definir as ações de monitoramento; executar as ações previstas; elaborar o Relatório de Monitoramento e juntar o Relatório de Monitoramento ao processo de auditoria, após aprovação do Controlador.

---

## **BIBLIOGRAFIA**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **“MANUAL BÁSICO – CONTROLE INTERNO com a Jurisprudência, Instruções e Comunicados do TCE.** São Paulo: 2016, Imprensa Oficial do Estado S/A – IMESP.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVEGANTES. **“MANUAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO DE NAVEGANTES.** Disponível em: <http://www.navegantes.sc.gov.br/d/76>.