



**INSTITUTO GLOBAL DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Palestrante: Dr. Eder Lima Palma

Advogado

OAB/MG 172205

E-mail: ederlimapalma@hotmail.com



CONTROLE INTERNO E GOVERNANÇA MUNICIPAL: O PAPEL DO VEREADOR NA FISCALIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



- **Apresentação do Curso e Objetivos Gerais;**
- **Fundamentos Constitucionais e Legais do Controle Interno;**
- **Estrutura Organizacional e Competências do Sistema de Controle Interno Municipal;**
- **Práticas e Processos de Controle Interno: do Planejamento à Execução e ao Monitoramento;**
- **Ferramentas, Metodologias e Tecnologias de Apoio ao Controle Interno;**
- **Avaliação de Desempenho, Indicadores, Conformidade e Accountability;**
- **Casos Práticos, Desafios e Tendências na Gestão do Controle Interno Municipal;**
- **Elaboração de Plano de Ação para Implantação ou Melhoria do Sistema de Controle Interno;**
- **Integração entre Controle Interno, Controle Externo e Controle Social;**
- **Gestão de Riscos e Programas de Integridade no Setor Público Municipal;**
- **Governança Pública e Cultura de Resultados;**
- **Conclusão Geral e Referências Bibliográficas;**



FUNDAMENTOS E BASES LEGAIS DO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL.

- No âmbito da administração pública municipal, o controle interno desempenha papel essencial para assegurar que os recursos públicos sejam aplicados em conformidade com a lei, com eficiência, com eficácia, economicidade, e transparência. Sob a égide do princípio da boa governança pública, o sistema de controle interno municipal atua como mecanismo de prevenção, detecção e correção de irregularidades, além de contribuir para a melhoria contínua da gestão.
- A presente capacitação busca apresentar os fundamentos conceituais do controle interno, bem como mapear as bases legais que o sustentam no sistema federativo brasileiro, com ênfase no município, situação em que a atuação dos agentes públicos — secretários, controladores, vereadores, assessores — demanda ambiência técnica, normativa e operacional.



- **Ao final, espera-se que os participantes compreendam:**
- (i) o que se entende por “controle interno” e suas finalidades;
- (ii) a evolução legal e normativa do controle interno no ordenamento público brasileiro;
- (iii) os princípios constitucionais e administrativos que o embasam; e
- (iv) as obrigações específicas e interface com o Legislativo municipal e com o sistema de prestação de contas.



CONCEITOS ESSENCIAIS

- **Controle e controle interno**
- O termo *controle* no âmbito da administração pública refere-se ao conjunto de procedimentos, mecanismos, técnicas e práticas que visam garantir que a atuação estatal se dê em conformidade com a legislação, com os objetivos institucionais, com a economicidade, eficiência, e com os padrões de governança exigidos.



- Dentro desse escopo, o *controle interno* assume significado mais específico: trata-se do sistema estruturado que o ente público institui para acompanhar, avaliar e assegurar o desenvolvimento de suas atividades de forma legítima, eficaz e eficiente, além de contribuir para a identificação de riscos, a apuração de desvios e a indicação de oportunidades de melhora. Conforme apontado por doutrina e jurisprudência, o controle interno “tem como finalidade estimular a ação dos órgãos, verificar o custo-benefício das atividades estatais e ainda assegurar a eficácia das medidas levadas a cabo diante da solução de problemas”.



- O controle interno pode envolver diferentes níveis: processo (fluxos internos, instruções normativas, verificações periódicas), unidade (órgão de controladoria interna, auditoria, ou similar) e sistema (integração de controles em toda a organização). No contexto municipal, essa estruturação é ainda mais relevante, dada a multiplicidade de atribuições, escassez de recursos e exigências de accountability.

- **Finalidades do controle interno**

- As finalidades centrais do controle interno público, aplicáveis ao nível municipal, envolvem:
- Verificar a legalidade e legitimidade dos atos da administração: que os gestores municipais atuem nos limites da lei e do interesse público.
- Avaliar a eficácia, eficiência e economicidade das ações governamentais: os recursos públicos devem alcançar os fins previstos, com o menor custo possível, evitando desperdícios e gerando resultados concretos.
- Contribuir para a melhoria contínua da gestão pública: através de mecanismos de monitoramento, auditoria, relatórios de controle e indicação de ajustes, o sistema de controle interno potencializa a governança.
- Apoiar a transparência e prestação de contas (accountability): ao assegurar relatórios, evidências, avaliações e controles, o sistema fortalece a confiança pública e o escrutínio externo.
- Prevenir e detectar irregularidades: como fraudes, desperdício de recursos, infrações administrativas ou legais. A atuação preventiva é preferível à puramente corretiva.



- **Sistema de controle interno municipal**
- No âmbito do município, o sistema de controle interno deve ser entendido como o conjunto articulado de unidades, normas, rotinas, instrumentos e recursos humanos incumbidos de realizar os controles previstos pela legislação e pela boa governança. Como bem destacam os manuais e guias de órgãos de controle, “o sistema de controle interno nos municípios” envolve a instituição, por lei, de órgão/estrutura específica, normatização, pessoal técnico, integração com as demais áreas e atuação articulada com o controle externo (como os Tribunais de Contas) e com o Legislativo municipal.



- É importante ressaltar que, embora o termo “controle interno” remeta muitas vezes à auditoria interna ou à unidade de controladoria, o alcance vai além, compreende também a arquitetura de governança e as rotinas de todos os agentes públicos que participam da execução, supervisão e avaliação das políticas públicas municipais.



BASES LEGAIS NO BRASIL APLICÁVEIS AO MUNICÍPIO

- No Brasil, diversas normas constitucionais e infraconstitucionais estabelecem a obrigatoriedade e os contornos do controle interno na administração pública, inclusive nos entes municipais. É essencial que agentes públicos municipais tenham domínio dessas bases para consolidar o sistema de controle interno em seu município. A seguir, apresentamos as principais referências.



- **Constituição da República de 1988**
- Art. 31: “Os Municípios atenderão às normas gerais de direito financeiro estabelecidas na União.” Esse dispositivo estabelece hub federativo que vincula os municípios à normatização nacional em matéria financeira.
- Art. 70: “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta... far-se-á por meio de controle interno e externo... e pelos demais sistemas de controle estabelecidos em lei.” Esse artigo consagra a figura do controle interno como instrumento de fiscalização pública.



- Art. 74: “Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, obedecidos os princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas...”. Esse dispositivo impõe aos entes federados, inclusive municípios, a obrigação de manter sistema de controle interno.
- Art. 75: “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (...) prestarão contas à respectiva Câmara e ao Tribunal de Contas.” Assim, articula-se a sistemática de prestação de contas e controle.
- Portanto, a Constituição Federal não deixa dúvida quanto à obrigatoriedade do controle interno na administração pública, bem como à necessidade de integração entre os poderes e sistemas de controle.



- **Lei nº 4.320/1964 – Normas gerais de direito financeiro**
- A Lei nº 4.320/1964 estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
- Importante destacar: o art. 76 trata da fiscalização, estabelecendo que:
- “Os Ministros de Estado e os Chefes dos Órgãos da Administração Federal e os Chefes dos Estados e da União, bem como os Chefes dos Municípios, deverão submeter ao Tribunal competente, no prazo que for fixado em leis específicas, as respectivas prestações de contas.”
- Adicionalmente, o art. 77 e 78 tratam da responsabilidade pela execução orçamentária e financeira, e o art. 80 dispõe sobre registros contábeis, etc. A partir dessas normas, a exigência de controle ganha sustentação gerencial e contábil.

- **Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**
- A Lei de Responsabilidade Fiscal é marco regulatório relevante para o controle interno nos entes federados. Ela impõe normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, com exigências de planejamento, transparência, limitação de despesas, entre outras.
- No contexto do controle interno municipal, a LRF reveste-se de grande importância porque requer que os municípios criem mecanismos de controle interno que apoiem o cumprimento de metas fiscais e de transparência.



- **Normas de contabilidade aplicadas ao setor público**
- As normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público (por exemplo as NBC T 16.x) têm previsão de tratamento do controle interno como parte do sistema contábil e de gestão de informações da administração pública.



- **Normativas específicas e guias de implantação municipal**
- Além da legislação nacional, diversos Tribunais de Contas estaduais e municipais, associações de controle interno, e entidades de capacitação pública editaram manuais e guias que tratam da criação, estruturação e atuação do controle interno no âmbito municipal. Exemplos:
- O guia “Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública” do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES).
- O manual da Confederação Nacional de Municípios – “O Sistema de Controle Interno nos Municípios”.
- O documento de boas práticas do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCETO) – “Boas Práticas de Controle Interno 2022”.
- Esses documentos estabelecem diretrizes, modelos de ato normativo (leis municipais), estruturas organizacionais e fluxos operacionais adaptados à realidade municipal.



- **Lei Municipal específica**
- Para que o sistema de controle interno municipal seja efetivo, é recomendável que o ente local aprove lei específica que institua o sistema, defina competências, atribuições, estrutura, e regime de atuação. Segundo a jurisprudência e orientação de órgãos de controle, essa lei municipal deve prever: composição do órgão de controle interno, vínculo funcional ou regime jurídico dos cargos, autonomia funcional, atribuições, métodos, regime de mandatos ou titulares, e outras garantias.

- Muitas vezes, a ausência ou fragilidade dessa lei municipal é apontada como razão para a precariedade do controle interno em muitos municípios. Como bem observou artigo recente:
- “Considerando que o sistema de controle interno está previsto na Constituição e em leis federais ... por simetria, deveria haver um diploma nacional que regulamentasse os aspectos básicos do controle interno. A realidade mostra que muitas leis municipais mostram-se vagas e superficiais...”
- Portanto, cabe aos gestores e aos controladores municipais fomentar a elaboração ou revisão dessa lei local, assegurando que reflita os padrões mínimos exigidos pela Constituição e pelas normas correlatas.



PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E ADMINISTRATIVOS QUE ORIENTAM O CONTROLE INTERNO

- Para que o sistema de controle interno municipal seja realmente funcional e eficaz, é necessário que sua atuação se baseie em princípios que orientem a administração pública. A seguir, abordamos os principais.
- **Princípio da legalidade**
- Implica que todos os atos da administração — inclusive os mecanismos de controle — devem estar assentados em lei e regulamentação válida. No âmbito municipal, a unidade de controle interno ou controladoria deve atuar em conformidade com o ordenamento jurídico, identificando atos ilícitos, assegurando-se da observância da legislação.



- **Princípio da legitimidade**
- A atuação administrativa deve também respeitar finalidades públicas adequadas, ou seja, legitimação ativa de sua atuação em benefício do interesse público. O controle interno atua para verificar não apenas se o ato é legal, mas se atende ao interesse público.
- **Princípio da economicidade**
- Garante que os recursos públicos sejam utilizados da melhor forma possível, com menor custo e maior benefício social. O controle interno municipal deve acompanhar esse aspecto: gastos, contratos, execução de obras e serviços, devem atender ao critério da economicidade.



- **Princípio da eficiência**
- Mesmo sem dispositivo constitucional autônomo antes da Emenda Constitucional 19/1998, a eficiência passou a ser princípio da administração pública pelo art. 37 da CF/88 (“a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”). O controle interno municipal deve operar com metas, indicadores, monitoramento e melhoria contínua, a fim de garantir que os resultados sejam alcançados de forma eficaz.



- **Princípio da transparência e accountability**
- Embora não citado de forma expressa como princípio em todos os dispositivos normativos, o dever de transparência e de prestação de contas permeia todo o sistema de controle interno. A execução de atos, a disponibilização de informações e o acompanhamento pela sociedade exigem que o sistema de controle interno colabore para que o ente municipal seja responsável perante a comunidade (accountability). A CF/88, por exemplo, no art. 70 e art. 74, incorpora essa noção de fiscalização, prestação de contas e transparência.



- **Princípio da segregação de funções**
- O controle interno eficaz exige que haja divisão de responsabilidades entre quem autoriza, quem executa, quem verifica e quem audita, evitando-se a concentração de funções que favoreçam risco de erro ou fraude. Esse princípio é destacado por manuais e guias de controle interno como essencial para garantir independência e qualidade do trabalho de controle.



- **Princípio da continuidade do serviço público**
- Em contexto municipal, o controle interno deve também observar a continuidade do serviço público (art. 37, §6º, CF/88) — o que implica que as intervenções de controle não destruam ou interrompam indevidamente a prestação dos serviços públicos. A gestão do sistema de controle interno, portanto, deve ser vinculada à manutenção e melhoria dos serviços à população.



- **Princípio da autonomia funcional e independência técnica**
- Para que o organismo de controle interno exerça suas funções com eficácia, é recomendável que tenha autonomia funcional relativa, acesso livre a informações, autoridade para emitir pareceres ou relatórios de auditoria, e garantias de que seus atos não sofram interferência indevida. A jurisprudência recente também vem exigindo que os cargos ou funções de controle interno sejam ocupados por servidores efetivos ou com mandato determinado como forma de independência impessoal.

PANORAMA E DESAFIOS NO AMBIENTE MUNICIPAL

- Embora o controle interno devesse estar plenamente operacional nos municípios, a realidade apresenta desafios específicos. Alguns dos principais são:
- A ausência, em muitos municípios, de lei municipal que institua de fato o sistema de controle interno, ou a existência de normas genéricas que não preveem estrutura mínima, atribuições claras ou pessoal técnico.
- A limitação de recursos humanos e técnicos: muitas unidades de controle interno municipais operam com quadro reduzido, sem capacitação específica e com sobrecarga de tarefas. Essa fragilidade compromete a eficiência do sistema.
- A resistência cultural: a concepção de controle interno como “polícia interna” ou como obstáculo à execução de políticas públicas, em vez de instrumento de governança, ainda persiste em muitos órgãos municipais.



- A falta de integração entre as áreas de execução, planejamento, orçamento, contabilidade e controle, o que gera silos de informação e impede visão sistêmica dos riscos e dos controles.
- A necessidade de adoção de tecnologia, indicadores de desempenho e ferramentas modernas para dar suporte ao controle interno, especialmente em municípios de menor porte.
- O desafio da sustentabilidade do sistema: instituir o controle interno não basta — é necessário revisá-lo, monitorá-lo, atualizá-lo, e garantir continuidade em mandatos sucessivos.
- Entender esse panorama é fundamental para que gestores e vereadores possam tomar decisões estratégicas para estruturar e fortalecer o sistema de controle interno municipal.

APLICAÇÕES PRÁTICAS PARA O MUNICÍPIO

- **Instituição de lei municipal de controle interno**
- Como passo inicial, o município deve aprovar legislação específica que institua o sistema de controle interno, definindo:
- A natureza da unidade central de controle interno (controladoria ou órgão equivalente), abrangendo a administração direta, indireta, fundacional e autárquica.
- Competências, atribuições, independência funcional, vínculo dos seus titulares e servidores (preferencialmente servidores efetivos ou com mandato definido).



- Processo de atuação: auditoria interna, monitoramento, relatórios, planos de ação, integração com áreas de execução, apoio à prevenção de irregularidades.
- Normatização de procedimentos: aprovação de portarias, manuais, planos de auditoria. Exemplos: “Manual de Procedimentos de Controle Interno” de Belém.
- Garantias de acesso a informações, possibilidade de emissão de relatórios independentes, comunicação com o órgão de controle externo e com o Legislativo municipal.

- **Integração com o plano, orçamento e prestação de contas**
- O controle interno municipal deve estar incorporado aos instrumentos de planejamento e gestão municipal, tais como:
- O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).
- O sistema de acompanhamento da execução orçamentária e financeira, próprias da contabilidade pública.
- A prestação de contas anual à respectiva Câmara Municipal e ao Tribunal de Contas, no que couber. O controle interno deve apoiar a elaboração dos relatórios, assegurar a qualidade das informações e a conformidade dos atos.



- **Atuação preventiva, corretiva e de monitoramento**
- Na prática, as rotinas de controle interno envolvem:
- Mapeamento de processos e identificação de riscos: deter quais são as atividades críticas, onde há maior probabilidade de erro ou fraude.
- Implantação de controles preventivos (ex: segregação de funções, duplo visto, autorização prévia) e detectivos (relatórios, auditorias, análise de exceções).
- Monitoramento contínuo: acompanhamento de indicadores, execução de auditorias periódicas, emissão de relatórios de acompanhamento às unidades executoras.
- Correção e melhoria contínua: acompanhamento de irregularidades identificadas, proposição de planos de ação, reavaliação de controles.
- O manual “Controles Internos” do Tribunal de Contas da União (TCU) destaca que “um bom sistema de controle interno é o principal instrumento para administrar riscos de maneira eficaz”.

- **Interface com o Legislativo e com o controle externo**
- É imprescindível que o sistema de controle interno no município seja articulado com o poder Legislativo local (Câmara Municipal) e com o órgão de controle externo (Tribunal de Contas estadual ou municipal, conforme o caso) para que:
- O Legislativo receba informações de qualidade para exercer seu papel de fiscalização.
- O controle interno prepare relatórios e manifestos que possam ser considerados no processo de apreciação das contas e no acompanhamento da execução orçamentária.
- O controle externo encontre no sistema municipal uma base técnica para suas auditorias e fiscalizações, promovendo sinergia e efetividade no controle da gestão pública municipal.



- **Qualificação e capacitação do pessoal**
- Para que o sistema seja eficaz, é necessário investir em capacitação e especialização dos servidores que atuarão na controladoria ou auditoria interna municipal. Isso inclui: conhecimento da legislação, normas técnicas, metodologia de auditoria, riscos, indicadores de desempenho, contabilidade aplicada ao setor público e tecnologia da informação. O manual da UCIB, por exemplo, recomenda que sejam definidos “as categorias de pessoal técnico necessárias e as competências requeridas”.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO MUNICÍPIO

- A eficácia do sistema de controle interno municipal depende, sobretudo, de sua **estrutura organizacional**. De nada adianta dispor de boas leis e princípios se o município não estabelece, de forma clara, **quem** exerce as funções de controle, **como** essas funções se articulam e **quais** responsabilidades cabem a cada nível da administração.



- O controle interno, por natureza, é **sistêmico** — isto é, envolve todas as unidades administrativas, secretarias, departamentos e entidades da administração direta e indireta. Contudo, para que funcione adequadamente, ele precisa de **um órgão central coordenador**, com competência legal definida e condições técnicas para orientar, supervisionar e consolidar as ações de controle em todo o governo municipal.
- Este módulo analisa a estrutura organizacional do controle interno municipal, apresentando modelos possíveis, fundamentos normativos, competências institucionais e práticas de funcionamento observadas em municípios de diferentes portes.



FUNDAMENTOS CONCEITUAIS DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

- **Sistema x Unidade de Controle Interno**
- É importante distinguir dois conceitos muitas vezes confundidos:
- **Sistema de Controle Interno (SCI):** conjunto integrado de normas, procedimentos e unidades que atuam no acompanhamento e avaliação da gestão pública municipal. O sistema envolve todas as secretarias, autarquias, fundações e empresas públicas do município, sob coordenação de um órgão central.
- **Unidade Central ou Órgão de Controle Interno:** estrutura formal — frequentemente denominada *Controladoria-Geral do Município*, *Controladoria Interna* ou *Auditoria-Geral* — responsável por planejar, coordenar e supervisionar as atividades de controle interno.
- Enquanto o **sistema** tem natureza ampla e envolve toda a administração, a **unidade central** é o núcleo técnico que garante a aplicação uniforme dos métodos e a observância das normas de controle.



- **Princípios que orientam a estruturação**
- Ao organizar seu sistema de controle interno, o município deve observar princípios derivados da Constituição e da boa governança:
- **Autonomia funcional:** o órgão de controle interno deve ter liberdade técnica para examinar atos e emitir relatórios, sem interferência hierárquica indevida.
- **Independência administrativa:** o controlador não deve ser subordinado ao mesmo gestor que fiscaliza, preservando a objetividade de suas análises.
- **Segregação de funções:** quem executa o gasto não pode ser o mesmo que o analisa ou o audita.
- **Transversalidade:** o controle interno deve atuar de forma integrada com todas as áreas, evitando isolamento.
- **Padronização:** procedimentos e relatórios devem seguir modelos definidos, garantindo uniformidade e comparabilidade entre secretarias.



BASE LEGAL E NORMATIVA DA ESTRUTURA DE CONTROLE INTERNO

- **Constituição Federal**
- O art. 74 da **Constituição Federal** estabelece que “os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno”. Por simetria, os municípios estão obrigados a instituir estrutura análoga no âmbito de seus poderes, sobretudo o Executivo e o Legislativo municipais.



- O dispositivo ainda define que o sistema de controle interno deve:
- I – avaliar o cumprimento das metas do plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos;
- II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;
- III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias;
- IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

- **Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)**
- A LRF, em diversos dispositivos (arts. 1º, 59 e seguintes), impõe a necessidade de controles internos voltados à responsabilidade na gestão fiscal. O art. 59 determina que os entes mantenham sistema de controle interno que permita verificar o cumprimento das metas fiscais, a legalidade da gestão e a adoção de medidas corretivas.



- **Lei 4.320/1964**
- Os arts. 76 a 80 tratam da obrigatoriedade de prestação de contas e do acompanhamento contábil e financeiro, que se integram ao controle interno. Essa lei ainda serve de referência para a estrutura de setores contábeis e financeiros das prefeituras e câmaras municipais.



- **Normas e recomendações dos Tribunais de Contas**
- Os Tribunais de Contas estaduais, no exercício de sua função pedagógica, editam manuais orientativos que influenciam diretamente a estrutura organizacional do controle interno municipal.
- Entre eles:
- **TCE-MG – Manual do Sistema de Controle Interno Municipal (2022)**: recomenda que todo município tenha lei específica e estrutura mínima composta por unidade de coordenação (Controladoria) e unidades setoriais nas secretarias.
- **TCE-RS – Orientações aos Gestores Municipais (2ª ed., 2021)**: propõe organograma-modelo e define competências da controladoria-geral e das unidades setoriais.
- **CNM – Manual do Sistema de Controle Interno nos Municípios (2023)**: detalha a composição mínima e boas práticas de governança.



MODELOS DE ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

- **Estrutura básica recomendada**
- Independentemente do porte do município, a literatura técnica propõe quatro níveis de organização do sistema:
- **Órgão Central de Controle Interno (OCCI)** – exerce a função de coordenação, planejamento e avaliação geral das atividades de controle.
- **Unidades Setoriais de Controle Interno (USCI)** – existentes em cada secretaria ou entidade, responsáveis pelo controle primário das atividades sob sua alçada.
- **Comissões ou grupos de apoio** – equipes temporárias ou permanentes para auditorias específicas, inventários, análise de prestações de contas e acompanhamento de convênios.
- **Sistema de comunicação e informação** – meios de registro, tramitação e arquivamento eletrônico das ações de controle.



- **Exemplos de estruturas conforme o porte municipal**
- **Municípios de pequeno porte:** a controladoria pode funcionar como setor vinculado diretamente ao gabinete do prefeito, com equipe mínima (controlador, auxiliar técnico e estagiário). As secretarias designam servidores-referência para interlocução.
- **Municípios de médio porte:** recomenda-se estrutura de diretoria ou secretaria de controladoria geral, subdividida em núcleos (auditoria, ouvidoria, correição e transparência).
- **Municípios de grande porte:** podem adotar modelo mais complexo, com departamentos autônomos e controlador-geral com status de secretário municipal.
- O importante é que, em qualquer modelo, a **autoridade do controle interno tenha acesso irrestrito a informações, autonomia técnica e capacidade de comunicação direta com o chefe do poder** e com o órgão de controle externo.

- **Organograma-modelo**
-
- **Prefeito → Controladoria-Geral do Município (CGM)**
- ↳ Departamento de Auditoria e Avaliação de Gestão
- ↳ Departamento de Correição e Integridade
- ↳ Departamento de Transparência e Acesso à Informação
- ↳ Unidades de Controle Setorial (em cada secretaria)



COMPETÊNCIAS INSTITUCIONAIS

- As competências do sistema de controle interno municipal podem ser agrupadas em **três dimensões**: *planejamento, execução e avaliação*.
- **Competências da unidade central (Controladoria ou OCCI)**
- **Planejar e coordenar** as atividades de controle interno de toda a administração municipal.
- **Expedir normas e instruções** sobre procedimentos de controle, prestação de contas e auditoria.
- **Elaborar o plano anual de auditoria** e supervisionar sua execução.
- **Analisar e consolidar** relatórios das unidades setoriais e das prestações de contas.



- **Avaliar o cumprimento das metas fiscais e dos programas de governo.**
- **Emitir parecer sobre a legalidade dos atos de gestão e propor correções ou responsabilizações.**
- **Promover auditorias temáticas** em contratos, convênios, folha de pagamento, licitações, obras e serviços.
- **Apoiar o controle externo**, fornecendo informações ao Tribunal de Contas e à Câmara Municipal.
- **Gerir os canais de ouvidoria e integridade**, recebendo denúncias e assegurando tratamento ético e sigiloso.
- **Elaborar relatórios anuais de atividades e desempenho** do sistema de controle interno.



- **Competências das unidades setoriais**
- Realizar o controle prévio e concomitante dos atos sob responsabilidade da secretaria ou órgão.
- Garantir a regularidade documental e contábil dos processos de despesa, licitação e contratos.
- Alimentar o sistema de informações do controle interno com dados atualizados.
- Executar recomendações da controladoria e implementar medidas corretivas.
- Apoiar auditorias e fornecer informações quando solicitadas.



- **Competências do controlador-geral ou coordenador**
- O **controlador-geral** (ou coordenador de controle interno) é o dirigente máximo do sistema. Suas competências incluem:
- Representar a controladoria junto a órgãos internos e externos.
- Assegurar independência técnica e ética do órgão.
- Aprovar o plano de auditorias e supervisionar sua execução.
- Encaminhar relatórios e pareceres ao prefeito e à Câmara Municipal.
- Promover capacitação contínua da equipe de controle interno.
- Implementar políticas de governança, integridade e transparência.



RELAÇÃO COM OS PODERES E INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL

- **Controle interno do Poder Executivo**
- A principal responsabilidade é assegurar a conformidade e a efetividade da execução orçamentária, financeira e patrimonial da prefeitura. Atua antes, durante e depois dos atos de gestão, mediante controles:
- **Prévio:** análise da legalidade de licitações, contratos e despesas.
- **Concomitante:** acompanhamento da execução de obras, convênios, metas e indicadores.
- **Posterior:** auditorias e relatórios de avaliação de resultados.



- **Controle interno do Poder Legislativo**
- A Câmara Municipal, como poder autônomo, deve manter sistema próprio de controle interno, ainda que dimensionado à sua realidade. Suas principais atribuições são:
- Fiscalizar a execução orçamentária do Legislativo.
- Analisar processos licitatórios, folha de pagamento e contratos.
- Apoiar a Comissão de Finanças e Orçamento no exame das contas do Executivo.
- Cooperar com o Tribunal de Contas na instrução de processos de prestação de contas.
- Embora distintos, os sistemas do Executivo e do Legislativo devem manter **integração e comunicação institucional**, trocando informações e harmonizando procedimentos.



- **Integração com o controle externo**
- O sistema de controle interno deve fornecer aos Tribunais de Contas relatórios de gestão, relatórios de auditoria e informações complementares para instrução das contas anuais. A relação deve ser **colaborativa**, e não meramente formal, buscando padronização de indicadores e metodologias.



RECURSOS HUMANOS E PERFIL PROFISSIONAL

- **Pessoal técnico necessário**
- A qualidade do controle interno depende diretamente da qualificação de seu corpo técnico. Recomenda-se que o quadro inclua:
- **Controlador-geral:** formação superior (preferencialmente em Administração, Contabilidade, Direito ou áreas correlatas) e experiência em gestão pública.
- **Auditores internos:** servidores efetivos, com conhecimento em finanças públicas, contabilidade, orçamento e legislação de licitações.
- **Analistas de controle:** apoio técnico, coleta de dados, elaboração de planilhas e acompanhamento de recomendações.
- **Assistentes administrativos e estagiários:** apoio operacional e arquivamento.



- **Regime funcional e independência**
- A jurisprudência e os Tribunais de Contas recomendam que **as funções de controle interno sejam exercidas por servidores efetivos**, garantindo estabilidade e imparcialidade.
- O TCE-PR, por exemplo, decidiu que “o controle interno deve ser integrado por servidores ocupantes de cargos efetivos, de forma a preservar a continuidade administrativa e a independência funcional”.

PROCESSOS DE TRABALHO E FLUXOS OPERACIONAIS

- Para operacionalizar o sistema, o município deve instituir **processos de trabalho padronizados**. Entre eles:
- **Planejamento anual de controle interno** – define prioridades de auditoria, prazos e responsáveis.
- **Controle prévio de despesas** – checklist e análise de regularidade antes da liquidação.
- **Monitoramento de metas e programas** – cruzamento de indicadores com o PPA e a LDO.
- **Auditoria e avaliação de resultados** – verificação de eficácia e eficiência de programas.
- **Relatórios e recomendações** – encaminhamento ao prefeito e acompanhamento de cumprimento.
- **Banco de dados e gestão da informação** – registro eletrônico de todas as ações de controle.
- Esses fluxos garantem rastreabilidade e transparência, permitindo que o controle interno se torne instrumento efetivo de gestão, e não mera formalidade burocrática.



- **Boas práticas observadas em municípios**
- **Belo Horizonte (MG):** possui Controladoria-Geral com quatro subsecretarias (Transparência, Correição, Auditoria e Prevenção à Corrupção). Modelo de referência em governança e integridade.
- **Maringá (PR):** implementou sistema de auditoria baseada em risco, com matriz de priorização e relatórios eletrônicos.
- **Fortaleza (CE):** a Controladoria atua de forma integrada com a Ouvidoria e a Corregedoria, consolidando um sistema unificado de integridade.
- **Municípios mineiros de pequeno porte:** vários implantaram lei-modelo da AMM e do TCE-MG, com criação de controladorias internas compostas por servidores efetivos e planos anuais de auditoria simplificados.
- Esses exemplos demonstram que, independentemente do tamanho do ente, é possível instituir estrutura funcional e eficiente de controle interno quando há vontade política e planejamento.



PRÁTICAS E PROCESSOS DE CONTROLE INTERNO: DO PLANEJAMENTO À EXECUÇÃO E AO MONITORAMENTO

- Uma das maiores dificuldades enfrentadas pelos municípios brasileiros é transformar a **estrutura formal de controle interno** — muitas vezes já prevista em lei — em **um sistema efetivamente operacional e contínuo**. Ter uma controladoria instituída é apenas o primeiro passo; o grande desafio é fazer com que ela funcione de modo planejado, integrado e orientado a resultados.



- Este módulo aborda as **práticas e processos fundamentais** do controle interno municipal: desde o planejamento das ações e auditorias, passando pela execução cotidiana dos controles preventivos e concomitantes, até o monitoramento dos resultados e o aprimoramento das rotinas administrativas.
- O objetivo é fornecer aos gestores públicos, vereadores, controladores e servidores uma **visão prática e metodológica**, capaz de orientar a implementação e o funcionamento cotidiano do sistema de controle interno como ferramenta de governança, eficiência e integridade.



FUNDAMENTOS DO PROCESSO DE CONTROLE INTERNO

- **O controle como ciclo contínuo**
- O controle interno deve ser entendido como um **ciclo permanente**, e não como uma ação pontual. Esse ciclo é composto por quatro fases interligadas:
- **Planejamento** – definição de objetivos, riscos e prioridades de auditoria ou acompanhamento;
- **Execução** – realização das atividades de controle, auditoria ou verificação em campo e gabinete;
- **Monitoramento** – análise dos resultados, emissão de relatórios e acompanhamento de recomendações;
- **Aprimoramento** – revisão de processos, atualização de normas e capacitação da equipe.
- O sucesso do sistema depende da capacidade de manter esse ciclo em funcionamento contínuo, com base em planejamento anual e indicadores de desempenho.



- **Tipos de controle**
- No âmbito municipal, o controle interno pode ser classificado conforme o **momento de sua atuação**:
- **Controle prévio ou preventivo**: ocorre antes da execução do ato administrativo (ex.: análise da legalidade de um processo licitatório, verificação de disponibilidade orçamentária, análise prévia de contrato).
- **Controle concomitante**: ocorre durante a execução do ato ou da despesa (ex.: acompanhamento da execução de obras, monitoramento de convênios e contratos em andamento).
- **Controle posterior**: realizado após a conclusão do ato ou exercício financeiro (ex.: auditoria de resultados, análise de balanços e relatórios de gestão).
- A boa prática recomenda que os três níveis coexistam de forma articulada, pois **o controle posterior corrige, o concomitante orienta e o preventivo evita**.

PLANEJAMENTO DO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL

- **Planejamento anual de atividades**
- O planejamento é o coração do sistema de controle interno. Ele orienta a seleção de prioridades e define **o que será controlado, quando e por quem**.
- Todo órgão de controle interno deve elaborar, preferencialmente até o início de cada exercício, um **Plano Anual de Atividades de Controle Interno (PAACI)** ou **Plano Anual de Auditorias (PAA)**, contemplando:
 - **Diagnóstico inicial** da gestão (pontos críticos e áreas de risco);
 - **Objetivos e metas de controle** para o ano;
 - **Cronograma de auditorias e acompanhamentos**;
 - **Recursos humanos e materiais necessários**;
 - **Metodologia e critérios de priorização** (ex.: valor envolvido, relevância social, complexidade, histórico de irregularidades).
- A ausência de planejamento leva à atuação dispersa, reativa e pouco eficaz do controle interno.



- **Gestão de riscos como base do planejamento**
- Uma prática moderna e incentivada pelos Tribunais de Contas é o uso da **gestão de riscos** para orientar o controle interno.
- A gestão de riscos consiste em identificar, avaliar e classificar eventos que podem impedir o alcance dos objetivos da administração. No controle interno municipal, isso significa mapear **áreas de maior vulnerabilidade**, como licitações, folha de pagamento, convênios, arrecadação e obras públicas.

- Os passos básicos são:
- **Identificação dos riscos** – levantamento de processos críticos;
- **Avaliação da probabilidade e impacto** de cada risco;
- **Classificação em matriz de riscos** (alta, média ou baixa prioridade);
- **Definição de controles preventivos e planos de mitigação.**
-
- Com base nessa matriz, o órgão de controle interno pode direcionar seus esforços para as áreas de maior risco, tornando o trabalho mais eficiente.



- **Integração com o planejamento orçamentário**
- O controle interno deve estar alinhado aos instrumentos de planejamento municipal — **PPA, LDO e LOA** —, de modo que suas ações monitorem o cumprimento de metas físicas e financeiras.
- Ao planejar suas atividades, o controlador deve observar:
- Metas fiscais e de resultado primário;
- Execução dos programas e ações do PPA;
- Compatibilidade entre orçamento aprovado e despesas empenhadas;
- Regularidade na execução de restos a pagar e transferências.
- **O controle interno eficaz é aquele que fala a linguagem do orçamento:** ele acompanha o dinheiro público desde a previsão até a aplicação final.



EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES DE CONTROLE

- **Acompanhamento preventivo**
- Durante a execução do orçamento, o controle interno deve atuar de forma **concomitante e preventiva**, examinando processos administrativos antes da prática de atos de maior impacto.
- Entre as rotinas mais comuns estão:
- **Análise de processos licitatórios e dispensas:** verificação da conformidade com a Lei nº 14.133/2021, da existência de dotação orçamentária, da regularidade fiscal e da adequação do objeto.
- **Controle de contratos e convênios:** exame dos prazos, aditivos, pagamentos e prestações de contas.



- **Controle de folha de pagamento:** verificação de vínculos, cargos comissionados, acúmulo de funções, concessão de adicionais e gratificações.
- **Controle de despesas de custeio e diárias:** análise dos critérios de concessão e comprovação.
- **Controle de arrecadação:** acompanhamento da receita tributária e de transferências constitucionais.
- Essas rotinas devem ser registradas em sistema ou planilha padronizada, permitindo histórico das verificações.

- **Auditorias internas**
- As **auditorias internas** são instrumentos centrais do controle interno municipal. Podem ser de diferentes tipos:
- **Auditoria de conformidade:** verifica se atos e processos seguem as normas legais.
- **Auditoria operacional:** avalia resultados, eficiência e eficácia de programas e políticas públicas.
- **Auditoria financeira:** examina registros contábeis e demonstrações financeiras.
- **Auditoria de sistemas:** analisa a segurança e confiabilidade de sistemas eletrônicos de gestão.



- O processo de auditoria segue etapas bem definidas:
- **Planejamento da auditoria** – definição do objeto, escopo e metodologia;
- **Execução** – coleta de dados, entrevistas, análise documental e testes;
- **Relatório preliminar** – descrição dos achados e recomendações;
- **Manifestação da unidade auditada** – contraditório e justificativas;
- **Relatório final** – conclusões e plano de ação para correção.
- Uma boa auditoria interna não busca culpados, mas **soluções e melhorias** para os processos da gestão.



- **Controle de conformidade contábil e financeira**
- Além das auditorias, o controle interno deve garantir a **conformidade contábil, orçamentária e financeira** dos atos. Isso inclui:
- Conferência entre empenhos, liquidações e pagamentos;
- Verificação da regularidade das contas bancárias do município;
- Conciliações mensais e acompanhamento de restos a pagar;
- Análise de balanços, relatórios e demonstrativos exigidos pela LRF.
- Essas verificações periódicas asseguram que a contabilidade reflita com fidelidade a execução orçamentária e financeira, evitando distorções e apontamentos posteriores dos Tribunais de Contas.



- **Comunicação e relatórios de controle**
- Ao final de cada processo de controle, a unidade responsável deve elaborar **relatório circunstanciado**, contendo:
 - Objetivo e escopo do trabalho;
 - Metodologia aplicada;
 - Achados e constatações;
 - Recomendações e plano de ação;
 - Conclusão e assinatura do responsável.
- Os relatórios devem ser encaminhados ao prefeito (ou presidente da câmara), ao setor auditado e, quando pertinente, ao Tribunal de Contas.
- A boa prática recomenda também a elaboração de **Relatórios Trimestrais de Acompanhamento da Gestão**, sintetizando resultados, indicadores e recomendações pendentes.



MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

- **Acompanhamento das recomendações**
- A etapa de **monitoramento** garante que o controle interno produza resultados efetivos. Não basta identificar falhas; é preciso acompanhar se as recomendações foram implementadas.
- Esse acompanhamento deve ser sistemático, por meio de:
- **Planilhas de controle de recomendações** com prazos e responsáveis;
- **Reuniões periódicas** com as secretarias para verificação do cumprimento;
- **Relatórios de status** (implementado, em andamento, não iniciado).
- Ao final do exercício, deve-se consolidar o percentual de recomendações atendidas, servindo como indicador de desempenho do sistema.



- **Avaliação de resultados e indicadores**
- O controle interno deve adotar **indicadores de desempenho** que permitam medir sua efetividade. Alguns exemplos:
- **Feedback e melhoria contínua**
- Os resultados das auditorias e avaliações devem retroalimentar o processo de planejamento, permitindo correções de rota. Assim, o ciclo se fecha: o monitoramento gera aprendizado e aprimoramento institucional.



FERRAMENTAS DE APOIO

- **Sistemas informatizados**
- Muitos municípios ainda realizam controles de forma manual, o que gera fragilidade e perda de informação. É recomendável o uso de **ferramentas tecnológicas** simples, como:
 - Planilhas eletrônicas padronizadas;
 - Sistemas de protocolo e tramitação digital de processos;
 - Softwares de controle de contratos e licitações;
 - Plataformas de auditoria e gestão de riscos (mesmo gratuitas, como o e-Aud da CGU).
- A tecnologia é aliada do controle: aumenta a rastreabilidade, reduz erros e garante transparência.



- **Checklists e matrizes de conformidade**
- Outra prática eficiente é a utilização de **checklists padronizados**, aplicáveis a licitações, contratos, diárias, adiantamentos e convênios. Esses instrumentos agilizam as verificações e padronizam critérios.
- As **matrizes de conformidade** permitem visualizar, de forma resumida, a situação de regularidade de cada unidade: itens conformes, inconformes e pendentes de correção.



- **Painéis e dashboards de acompanhamento**
- Quando possível, o controle interno pode implantar **painéis eletrônicos (dashboards)** com indicadores de gestão: número de auditorias realizadas, valor de recursos auditados, percentual de recomendações atendidas, entre outros.
- Isso fortalece a cultura de transparência e permite que gestores e vereadores acompanhem, em tempo real, a eficiência da máquina pública.

INTEGRAÇÃO ENTRE CONTROLE INTERNO, CONTROLE SOCIAL E CONTROLE EXTERNO

- O controle interno é parte de um **ecossistema de controle** composto também pelo controle social (exercido pelo cidadão) e pelo controle externo (Tribunal de Contas e Legislativo).
- A integração entre esses mecanismos é essencial:
- O controle interno **produz informações técnicas** que subsidiam o controle externo e as comissões da Câmara Municipal;
- O controle social se fortalece quando o controle interno **divulga relatórios e indicadores de transparência**;
- O controle externo, ao identificar falhas, **recomenda aprimoramentos que o controle interno executa**.
- Assim, cria-se uma **rede de fiscalização cooperativa**, que amplia a efetividade da gestão pública.



DIFICULDADES E SOLUÇÕES PRÁTICAS

- Entre os desafios mais comuns enfrentados pelos municípios:
- **Falta de equipe técnica:** pode-se firmar convênios com consórcios ou contratar consultorias temporárias para capacitação e estruturação inicial.
- **Resistência dos gestores:** o controlador deve atuar de forma pedagógica, demonstrando que o controle interno é instrumento de apoio e não de punição.
- **Falta de planejamento:** o PAACI precisa ser obrigatório por decreto ou portaria, evitando improvisações.
- **Ausência de registros:** implantar planilhas, manuais e relatórios padronizados garante continuidade mesmo com troca de pessoal.
- **Baixo uso de tecnologia:** priorizar soluções simples e gratuitas, gradualmente ampliando recursos digitais.
- A experiência mostra que o controle interno é fortalecido quando há **apoio da alta gestão, capacitação contínua e formalização de processos.**



BOAS PRÁTICAS DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS

- **Paraná:** o TCE-PR implementou programa de certificação de controladores internos, incentivando profissionalização.
- **Ceará:** vários municípios adotaram matriz de riscos integrada com o planejamento orçamentário.
- **Minas Gerais:** municípios como Contagem e Pouso Alegre publicam relatórios trimestrais de auditoria, disponíveis em portais de transparência.
- **Mato Grosso:** o TCE desenvolveu sistema eletrônico de controle interno (Apure), compartilhado com os municípios.
- Esses exemplos mostram que boas práticas são replicáveis, independentemente do tamanho do município.



FERRAMENTAS, METODOLOGIAS E TECNOLOGIAS DE APOIO AO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL

- O controle interno municipal deixou de ser apenas um mecanismo formal de verificação contábil para se tornar um **sistema de gestão estratégica**, baseado em evidências, dados e resultados. Essa transformação exige a adoção de **ferramentas, metodologias e tecnologias** que possibilitem planejar, acompanhar e avaliar a execução das políticas públicas com maior eficiência e transparência.



- O objetivo deste módulo é apresentar aos agentes públicos municipais **instrumentos práticos e modernos** que auxiliem o funcionamento do controle interno, desde a fase de coleta de informações até a elaboração de relatórios e comunicação com a sociedade e os órgãos de controle externo.
- Mais do que softwares ou planilhas, trata-se de compreender **como a tecnologia e a metodologia adequada fortalecem a governança municipal e reduzem riscos administrativos.**



- **A importância das ferramentas no contexto municipal**
- A adoção de ferramentas adequadas permite ao município **estruturar rotinas, registrar processos, controlar riscos e monitorar indicadores**, conferindo previsibilidade e segurança à gestão.
- Entre as principais vantagens, destacam-se:
- **Padronização dos processos administrativos**, evitando interpretações divergentes;
- **Melhoria na qualidade da informação**, com dados organizados e rastreáveis;
- **Aumento da transparência**, por meio de relatórios automatizados e acessíveis;
- **Eficiência operacional**, reduzindo o retrabalho e o tempo gasto com tarefas manuais;
- **Prevenção de irregularidades e fraudes**, mediante controles preventivos e cruzamento de dados.
- Em síntese, ferramentas e metodologias são o **meio técnico** pelo qual o controle interno cumpre sua função de garantir legalidade, eficiência e efetividade das ações do governo municipal.



FERRAMENTAS GERENCIAIS DE CONTROLE INTERNO

- **Manuais, fluxogramas e checklists**
- O primeiro passo para consolidar o controle interno é **documentar os processos**. Isso é feito por meio de instrumentos simples, porém poderosos:
- **Manuais de procedimentos:** descrevem passo a passo como cada processo deve ocorrer (licitação, contratos, folha de pagamento, convênios etc.).
- **Fluxogramas:** representam graficamente o caminho das decisões e aprovações, facilitando a compreensão dos servidores.
- **Checklists:** listas de verificação padronizadas para cada tipo de processo (ex.: licitação, adiantamento, prestação de contas, viagem, repasse).
- Esses instrumentos criam **memória institucional** e reduzem a dependência de pessoas específicas. Além disso, servem como base para auditorias, pois indicam o procedimento padrão esperado.



- **Plano Anual de Controle Interno (PACI)**
- Trata-se de uma ferramenta de **planejamento estratégico** do controle interno. Nele devem constar:
- Objetivos e metas de controle para o exercício;
- Áreas de risco e prioridades de auditoria;
- Cronograma de atividades;
- Recursos necessários e equipe responsável.
- O PACI garante **organização e continuidade** das ações de controle, permitindo avaliação de desempenho ao final do exercício.
- Alguns municípios o denominam “Plano Anual de Auditorias Internas (PAAI)” — ambos têm a mesma função de orientar o trabalho do órgão de controle interno.



MATRIZ DE RISCO

- A **matriz de risco** é ferramenta essencial para identificar vulnerabilidades nos processos administrativos.
- Cada atividade é analisada conforme dois critérios:
- **Probabilidade de ocorrência do risco** (baixa, média, alta);
- **Impacto do risco** (financeiro, legal, político, social).
- Com base nessa avaliação, as ações de controle são priorizadas. Exemplo: uma despesa de pequeno valor, mas repetida mensalmente sem conferência, pode representar risco alto.
- O uso da matriz de risco promove a **gestão preventiva**, centralizando esforços nas áreas mais críticas.



- **Planos de ação e acompanhamento**
- Após auditorias ou relatórios, é indispensável definir **planos de ação** com prazos, responsáveis e medidas corretivas.
- O controle interno deve acompanhar periodicamente o cumprimento dessas ações, utilizando planilhas de monitoramento.
- Ferramentas como o **5W2H** (What, Why, Where, When, Who, How, How Much) são úteis para registrar e acompanhar a execução das medidas recomendadas.

- **Indicadores de desempenho**
- Medir é essencial para melhorar. Por isso, o controle interno deve adotar **indicadores de desempenho** para acompanhar a eficiência da gestão e de suas próprias atividades.
- Exemplos:
 - Percentual de auditorias concluídas;
 - Percentual de recomendações implementadas;
 - Tempo médio de resposta das unidades auditadas;
 - Percentual de processos de despesa analisados antes do pagamento.
- Esses indicadores alimentam relatórios de gestão e demonstram o **valor agregado do controle interno** para a administração municipal.



METODOLOGIAS APLICÁVEIS AO CONTROLE INTERNO

- **Gestão por processos**
- A **gestão por processos** é metodologia que analisa as atividades da administração pública como fluxos interligados, e não como setores isolados.
- O controle interno, ao adotar essa metodologia, passa a compreender **onde os erros e riscos realmente ocorrem** — nas interfaces entre departamentos.
- Por exemplo, um erro na contratação pode resultar não apenas de falha na licitação, mas de comunicação inadequada entre o setor de compras e o setor jurídico.
- Ao mapear processos de ponta a ponta, o controlador identifica gargalos, duplicidades e lacunas de controle.



- A metodologia prevê três etapas:
- **Mapear** os processos existentes (fluxo atual);
- **Analisar** riscos e controles existentes;
- **Propor** redesenho com melhoria de fluxos e novos controles preventivos.
- Essa abordagem é recomendada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI).



- **Auditoria baseada em risco**
- A **auditoria baseada em risco** é técnica moderna em que o auditor prioriza a verificação de áreas mais suscetíveis a irregularidades ou perdas.
- Ela difere da auditoria tradicional, que analisa todos os atos indistintamente.
- O processo envolve:
 - Identificar e classificar riscos (alta, média, baixa probabilidade);
 - Definir o escopo da auditoria com base nessa priorização;
 - Aplicar testes e análises focadas em causas e não apenas em sintomas.
- Essa metodologia otimiza recursos humanos e aumenta a efetividade das auditorias municipais.



- **Gestão da qualidade no controle interno**
- Inspirada na ISO 9001 e no ciclo PDCA (*Plan, Do, Check, Act*), a gestão da qualidade aplicada ao controle interno busca a **melhoria contínua** dos processos.
- O ciclo PDCA se aplica perfeitamente:
- **Planejar (Plan):** definir metas e planos de controle;
- **Executar (Do):** implementar controles e auditorias;
- **Verificar (Check):** avaliar resultados e indicadores;
- **Agir (Act):** corrigir falhas e atualizar procedimentos.
- O uso desse ciclo cria cultura de aprendizado permanente, evitando repetição de erros administrativos.



- **Benchmarking público**
- Outra metodologia relevante é o **benchmarking**, que consiste em comparar práticas de controle interno do município com outras administrações públicas.
- Por meio de visitas técnicas, participação em redes de controladores e leitura de relatórios de outros entes, é possível identificar práticas mais eficientes e adaptá-las à realidade local.
- O CONACI e a Atricon mantêm portais de boas práticas, com experiências de municípios e estados que obtiveram êxito na estruturação de seus controles internos.



TECNOLOGIAS DE APOIO AO CONTROLE INTERNO

- **Sistemas de gestão pública integrados**
- A informatização é componente decisivo para a eficiência do controle interno. Muitos municípios utilizam **sistemas integrados de gestão pública** (SIGP), que reúnem módulos de contabilidade, licitação, contratos, patrimônio e folha de pagamento.
- O controle interno deve possuir **acesso pleno e autonomia** nesses sistemas, podendo extrair relatórios e cruzar dados.
- Entre as plataformas mais comuns estão:
- **SICOM / TCE-MG, SIAP, SIAFEM, Betha, e-Cidade e GovBR**, entre outros.
- Esses sistemas permitem consultas em tempo real, emissão de alertas de inconsistências e extração de informações para auditorias.



- **Sistemas de auditoria eletrônica**
- Ferramentas como **e-Aud** (da CGU) e sistemas estaduais desenvolvidos por Tribunais de Contas possibilitam planejar e registrar auditorias de forma digital, armazenando achados, recomendações e respostas das unidades auditadas.
- Mesmo municípios menores podem utilizar planilhas compartilhadas ou plataformas gratuitas, garantindo rastreabilidade das verificações.



- **Plataformas de transparência e acesso à informação**
- O controle interno também atua na **gestão da transparência pública**, assegurando que o município cumpra a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e a Lei Complementar 131/2009.
- Ferramentas úteis:
- **Portais de transparência** integrados ao sistema contábil;
- **Painéis de dados públicos**, com relatórios de despesas, licitações e diárias;
- **Sistemas de Ouvidoria** (ex.: Fala.BR ou módulos municipais).
- Essas tecnologias promovem a **accountability** e aproximam o cidadão da administração.



- **Ferramentas de BI (Business Intelligence)**
- Softwares de BI, como **Power BI**, **Tableau** ou ferramentas livres como **Metabase**, permitem consolidar dados orçamentários, fiscais e operacionais em **painéis dinâmicos**.
- O controle interno pode criar dashboards com:
 - Comparativo de receitas e despesas;
 - Evolução de diárias e contratos;
 - Cumprimento de metas fiscais;
 - Situação de recomendações e auditorias.
- Essas ferramentas transformam o controle interno em um **centro analítico de informações**, agregando valor estratégico à gestão municipal.



- **Assinatura eletrônica e gestão documental**
- A adoção de **assinaturas digitais (Gov.br, ICP-Brasil)** e **gestão eletrônica de documentos (GED)** reduz riscos de extravio, falsificação e perda de prazos.
- Sistemas como **SEI (Sistema Eletrônico de Informações)** ou **DocuSign** permitem tramitação segura de processos e registro automático de todas as etapas de aprovação.
- O controle interno se beneficia dessas tecnologias porque facilita auditorias e comprova autenticidade de documentos, além de reduzir o uso de papel e tempo de resposta.



- **Integração entre tecnologia e metodologia**
- A tecnologia, por si só, não substitui o método. Para que produza resultados, é necessário **integrar ferramentas a metodologias sólidas**.
- Exemplo prático:
 - O município adota o sistema de gestão contábil informatizado;
 - O controle interno cria **checklists padronizados** de verificação de empenhos;
 - Os dados são exportados para o **painel de BI**, que gera indicadores de conformidade;
 - Com base nesses indicadores, o controlador aplica **auditoria baseada em risco**;
 - As recomendações resultantes são acompanhadas por **planos de ação (5W2H)** registrados no mesmo sistema.
 - Esse encadeamento cria **um ciclo tecnológico-metodológico**, que combina automação e racionalidade técnica, otimizando o trabalho do controle interno.



BOAS PRÁTICAS TECNOLÓGICAS OBSERVADAS EM MUNICÍPIOS

- **Curitiba (PR):** utiliza sistema integrado de controle interno com módulos de auditoria, correição e transparência interligados; relatórios automatizados são enviados trimestralmente à Câmara.
- **Belo Horizonte (MG):** mantém painel público com todos os relatórios de auditoria e plano de integridade, permitindo acompanhamento pelo cidadão.
- **Vitória (ES):** implementou o sistema “SIGov”, que centraliza auditorias e fluxos de recomendação, com alertas automáticos para gestores.
- **Jundiaí (SP):** desenvolveu matriz eletrônica de riscos em Power BI, integrando indicadores fiscais e administrativos.
- **Municípios mineiros de pequeno porte:** vêm adotando planilhas compartilhadas via Google Drive para registro de auditorias e controle de recomendações, reduzindo custos e melhorando comunicação entre controlador e secretarias.
- Esses exemplos mostram que **não é o tamanho do orçamento, mas o compromisso com a governança** que determina o sucesso tecnológico do controle interno.



DESAFIOS E RECOMENDAÇÕES PRÁTICAS

- Apesar dos avanços, muitos municípios enfrentam barreiras na implantação de ferramentas modernas. As principais e respectivas soluções são:

Desafio	Solução Prática
Falta de recursos para adquirir sistemas pagos	Priorizar softwares gratuitos, convênios com o TCE, soluções abertas (Power BI Free, Metabase, Google Planilhas).
Ausência de pessoal técnico especializado	Investir em capacitação contínua e buscar apoio de associações de controladores (ex.: UCIB, CONACI).
Resistência cultural e política	Demonstrar que o controle interno é instrumento de gestão, não de punição; divulgar resultados positivos.
Falta de integração entre secretarias	Implantar fluxos padronizados e comunicação por meio de plataformas digitais.
Fragilidade na segurança da informação	Utilizar autenticação digital, backups e perfis de acesso restrito.
Pouca transparência dos dados	Criar painéis públicos e relatórios simplificados em linguagem cidadã.



PAPEL ESTRATÉGICO DA TECNOLOGIA NA GOVERNANÇA MUNICIPAL

- Com o avanço da transformação digital, o controle interno assume função estratégica dentro do modelo de **governança pública municipal**.
- Ferramentas tecnológicas permitem ao controlador:
- Antecipar problemas antes que se tornem irregularidades;
- Fornecer informações em tempo real aos gestores;
- Integrar relatórios de auditoria com o planejamento e orçamento;
- Promover transparência ativa e fortalecer o controle social.
- Em municípios que adotaram metodologias digitais, o controle interno deixou de ser visto como um setor “cartorial” e passou a atuar como **inteligência institucional**, orientando a tomada de decisão e a melhoria da gestão.



AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO, INDICADORES, CONFORMIDADE E ACCOUNTABILITY NO ÂMBITO MUNICIPAL

- O controle interno municipal não se limita a detectar falhas ou emitir relatórios — sua finalidade maior é **melhorar o desempenho da gestão pública** e fortalecer a **accountability**, ou seja, a obrigação de prestar contas de forma transparente, ética e orientada a resultados.
- Neste módulo, abordaremos as práticas e instrumentos que permitem avaliar a efetividade do controle interno e da própria administração municipal.
- Serão tratados os conceitos de **avaliação de desempenho, indicadores, verificação de conformidade e accountability**, com ênfase em como aplicá-los ao contexto das prefeituras e câmaras municipais brasileiras.
- A meta é oferecer aos participantes uma compreensão clara de como mensurar resultados, interpretar dados, comprovar conformidade legal e demonstrar valor público, transformando o controle interno em ferramenta de gestão estratégica.



AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO

- **Conceito**
- Avaliar desempenho significa **medir o grau em que metas e objetivos foram alcançados**, considerando os recursos empregados e os resultados obtidos.
- No âmbito do controle interno municipal, a avaliação de desempenho cumpre duas funções essenciais:
- **Aferir a eficácia e a eficiência da administração pública;**
- **Avaliar o próprio desempenho do sistema de controle interno**, sua capacidade de gerar valor e prevenir irregularidades.



- **Dimensões da avaliação**
- A literatura de gestão pública e os manuais dos Tribunais de Contas indicam que a avaliação deve abranger quatro dimensões complementares:
- **Eficiência:** relação entre os recursos aplicados e os produtos gerados (fazer mais com menos).
- **Eficácia:** alcance dos objetivos planejados (as metas foram atingidas?).
- **Efetividade:** impacto real das ações sobre a sociedade (houve melhoria de serviços?).
- **Economicidade:** racionalidade do gasto público em relação aos benefícios obtidos.
- Essas dimensões formam o núcleo analítico do controle interno moderno: um sistema voltado não apenas a “cumprir a lei”, mas a **entregar resultados públicos** mensuráveis e transparentes.



A IMPORTÂNCIA DOS INDICADORES

- **O que são indicadores**
- Os **indicadores** são instrumentos quantitativos ou qualitativos que permitem medir e comparar desempenhos ao longo do tempo.
- Eles traduzem informações complexas em dados compreensíveis, permitindo decisões baseadas em evidências.
- Em termos simples:
- “O que não é medido, não é gerido; o que não é gerido, dificilmente melhora.”
- Os indicadores são, portanto, **a linguagem do desempenho.**



- **Tipos de indicadores**
- No contexto municipal, podemos classificar os indicadores em quatro grupos principais:
- **Indicadores de insumo (meios):** medem os recursos empregados (ex.: número de servidores, valores gastos, tempo de execução).
- **Indicadores de processo:** medem a execução das atividades (ex.: processos licitatórios concluídos, relatórios emitidos).
- **Indicadores de resultado (produto):** medem o que foi entregue (ex.: quilômetros de asfalto construídos, famílias atendidas).
- **Indicadores de impacto:** avaliam as mudanças geradas na realidade (ex.: redução de acidentes, aumento da satisfação do cidadão).
- O controle interno deve acompanhar todos esses níveis, de modo a oferecer visão ampla da gestão municipal.



- **Indicadores aplicáveis ao controle interno**
- Além de avaliar políticas públicas, o controle interno deve medir seu **próprio desempenho**.
- Exemplos de indicadores:

Indicador	Descrição	Fórmula de cálculo
Execução do plano anual	Percentual de auditorias concluídas em relação às previstas	$(\text{Auditorias concluídas} \div \text{Auditorias planejadas}) \times 100$
Cumprimento de recomendações	Grau de atendimento às recomendações do controle interno	$(\text{Recomendações cumpridas} \div \text{Recomendações emitidas}) \times 100$
Tempo médio de resposta	Tempo médio para atendimento das solicitações do controle interno	$\text{Soma dos prazos} \div \text{nº de solicitações}$
Grau de conformidade	Percentual de processos auditados sem irregularidades	$(\text{Processos conformes} \div \text{Total auditados}) \times 100$
Eficiência operacional	Relação entre recursos gastos e produtos entregues	$\text{Valor gasto} \div \text{Atividades realizadas}$



- **Indicadores de políticas públicas**
- O controle interno também pode utilizar indicadores de desempenho da gestão para avaliar resultados municipais.
- Exemplos:
- **Saúde:** percentual de cobertura da atenção básica; taxa de vacinação; média de tempo de espera para consultas.
- **Educação:** IDEB municipal; taxa de evasão escolar; custo por aluno.
- **Infraestrutura:** percentual de vias pavimentadas; custo médio por metro de obra; índice de manutenção.
- **Finanças:** percentual de comprometimento da receita com pessoal; execução orçamentária; superávit ou déficit primário.
- Esses indicadores, quando acompanhados pelo controle interno, subsidiam o processo de tomada de decisão e fortalecem a cultura de resultado na administração.



CONFORMIDADE ADMINISTRATIVA E LEGAL

- **O que é conformidade**
- **Conformidade** significa agir em acordo com normas, leis, regulamentos e políticas internas.
- No âmbito público, é a base da integridade administrativa. O controle interno atua como guardião dessa conformidade, garantindo que todas as ações do governo municipal obedecem ao ordenamento jurídico e às boas práticas de gestão.



- **Tipos de conformidade no controle interno**
- **Conformidade legal:** cumprimento das leis, decretos, portarias, normas contábeis e orçamentárias.
- **Conformidade orçamentária e financeira:** respeito aos limites da LRF, à destinação de recursos e à regularidade dos empenhos e pagamentos.
- **Conformidade operacional:** execução de programas e contratos em consonância com o planejamento e os objetivos previstos.
- **Conformidade ética:** observância dos princípios da moralidade, impessoalidade e probidade administrativa.
- A ausência de conformidade gera riscos de responsabilização administrativa, civil e penal, além de comprometer a credibilidade institucional.

- **Ferramentas de avaliação da conformidade**
- Para monitorar conformidade, o controle interno pode empregar:
- **Matrizes de conformidade:** planilhas com critérios e status (conforme, parcialmente conforme, não conforme).
- **Checklists de verificação:** roteiros de conferência aplicados a licitações, contratos, folhas de pagamento, convênios etc.
- **Relatórios de auditoria de conformidade:** documentos que consolidam achados, conclusões e recomendações.
- **Planos de correção:** registros das providências adotadas e prazos de cumprimento.
- Esses instrumentos formam a base documental da gestão transparente e responsável.



ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

- **Conceito de accountability**
- O termo **accountability** não possui tradução exata para o português, mas expressa a ideia de **prestação responsável de contas**, acompanhada de **transparência, justificativa e responsabilização**.
- Na administração pública, significa que os gestores devem:
- **Informar** – divulgar o que fazem e como usam os recursos;
- **Justificar** – explicar suas decisões e resultados;
- **Assumir responsabilidade** – responder por eventuais falhas e corrigi-las.
- A accountability é o elo entre o controle interno e o controle social. É por meio dela que o cidadão acompanha, compreende e avalia a atuação dos gestores.



- **Dimensões da accountability**
- **Transparência:** disponibilização ativa de informações públicas em linguagem acessível;
- **Responsabilidade:** adoção de padrões éticos e legais na condução da gestão;
- **Resposta:** disposição do gestor em esclarecer e corrigir irregularidades;
- **Sancionamento:** aplicação de medidas quando há descumprimento de deveres.
- Essas dimensões compõem o que o Banco Mundial e a OCDE chamam de **boa governança pública**.



- **Instrumentos de accountability municipal**
- **Portais da transparência:** divulgação online de despesas, receitas, contratos, licitações e relatórios de controle.
- **Audiências públicas:** espaços de diálogo com a população sobre orçamento, planos e resultados.
- **Ouvidorias e canais de denúncia:** instrumentos de comunicação direta com o cidadão.
- **Relatórios de gestão fiscal (RGF) e relatórios resumidos da execução orçamentária (RREO):** previstos na LRF.
- **Relatórios anuais do controle interno:** consolidam auditorias, indicadores e recomendações.
- Esses instrumentos reforçam a confiança entre governo e sociedade e cumprem exigências constitucionais de transparência (art. 37 e art. 74 da CF/88).



COMO IMPLANTAR UM SISTEMA DE AVALIAÇÃO E INDICADORES

- **Etapas práticas**
- A implantação de um sistema de avaliação requer um processo estruturado:
- **Diagnóstico inicial:** identificar quais áreas e processos são críticos;
- **Definição de objetivos estratégicos:** o que se quer medir (eficiência, legalidade, impacto);
- **Seleção de indicadores:** escolher métricas simples, relevantes e verificáveis;
- **Definição de fontes de dados:** contabilidade, relatórios de auditoria, sistemas de gestão;
- **Coleta e registro de informações:** padronizar formulários e planilhas;
- **Análise e interpretação:** comparar resultados com metas e padrões;
- **Elaboração de relatórios de desempenho:** comunicar resultados de forma objetiva;
- **Tomada de decisão e melhoria:** usar os dados para corrigir e planejar ações futuras.



- **Crêterios de qualidade dos indicadores**
- Um bom indicador deve ser:
- **Relevante:** deve medir algo importante para o objetivo institucional;
- **Confiável:** baseado em dados precisos e verificáveis;
- **Comparável:** permitir análise temporal e entre unidades;
- **Compreensível:** de fácil leitura e interpretação;
- **Oportuno:** atualizado periodicamente para subsidiar decisões;
- **Econ mico:** de coleta viável, sem gerar custos excessivos.

- **Ferramentas digitais de acompanhamento**
- **Painéis de controle (dashboards):** consolidação visual dos indicadores, utilizando Power BI, Tableau ou Google Data Studio;
- **Planilhas eletrônicas compartilhadas:** úteis para municípios menores;
- **Sistemas de informações contábeis (SICOM, e-Cidade, GovBR):** permitem extração automática de dados financeiros e orçamentários;
- **Plataformas de monitoramento de metas (como o e-Preven da CGU):** adaptáveis a controles municipais.



RELATÓRIOS DE DESEMPENHO E PRESTAÇÃO DE CONTAS

- **Estrutura mínima de relatório**
- Um bom relatório de desempenho ou conformidade deve conter:
- **Sumário executivo:** principais conclusões e recomendações;
- **Objetivos e escopo da avaliação;**
- **Metodologia aplicada e indicadores utilizados;**
- **Análise dos resultados e comparação com metas;**
- **Recomendações e plano de ação;**
- **Conclusão e assinaturas.**



- **Linguagem e formato**
- O relatório deve adotar linguagem **técnica, mas clara**, permitindo que tanto gestores quanto vereadores e cidadãos compreendam o conteúdo.
- É recomendável o uso de **gráficos, tabelas e quadros-resumo** para facilitar a visualização dos resultados.



- **Divulgação pública**
- Conforme o princípio da transparência, os relatórios de desempenho do controle interno devem ser **publicados no portal de transparência** ou apresentados em audiências públicas.
- Isso fortalece a credibilidade do órgão de controle e evidencia o compromisso do município com a boa governança.



AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DO CONTROLE INTERNO

- O controle interno também deve avaliar a si próprio.
- O CONACI e diversos Tribunais de Contas propõem modelos de **autoavaliação da maturidade do sistema de controle interno**, com base em dimensões como:
 - **Estrutura organizacional;**
 - **Planejamento e gestão de riscos;**
 - **Execução e monitoramento;**
 - **Tecnologia e inovação;**
 - **Capacitação e recursos humanos;**
 - **Interação com o controle externo e sociedade.**
- Cada dimensão é avaliada em níveis (incipiente, intermediário, avançado), permitindo identificar pontos de melhoria.
- Essa autoavaliação periódica é sinal de maturidade institucional e compromisso com a evolução contínua.



BENEFÍCIOS DA CULTURA DE AVALIAÇÃO E ACCOUNTABILITY

- **Tomada de decisão baseada em evidências:** gestores passam a decidir com base em dados, não em percepções.
- **Prevenção de irregularidades:** o monitoramento constante reduz riscos e falhas.
- **Economia de recursos públicos:** processos mais eficientes e transparentes geram economia e evitam desperdícios.
- **Maior confiança social:** a população reconhece o esforço do município em prestar contas e agir com ética.
- **Fortalecimento da democracia local:** a accountability aproxima governo e cidadãos, promovendo participação e controle social.
- Em síntese, o controle interno que mede, avalia e comunica resultados contribui para **transformar a administração pública em instrumento efetivo de desenvolvimento local.**



CASOS PRÁTICOS, DESAFIOS E TENDÊNCIAS NA GESTÃO DO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL

- O controle interno municipal é um organismo vivo. Sua efetividade depende de pessoas, processos, estrutura, tecnologia e — acima de tudo — **cultura organizacional**.
- Apesar da obrigatoriedade constitucional e legal, muitos municípios ainda enfrentam desafios para transformar o controle interno em um instrumento concreto de governança.



- Este módulo tem por objetivo apresentar **casos práticos reais ou modelados** sobre a implantação e funcionamento do controle interno em municípios brasileiros, bem como discutir os **principais desafios e tendências** que se impõem para o futuro.
- Ao compreender experiências bem-sucedidas e dificuldades recorrentes, os gestores públicos podem planejar estratégias realistas de fortalecimento do sistema, com foco na eficiência, integridade e transparência.



CASOS PRÁTICOS DE IMPLANTAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO

- **Município de pequeno porte (implantação inicial)**
- **Contexto:**
- O município de *Santa Luzia do Norte* (nome fictício, população de 9 mil habitantes) possuía apenas um servidor designado informalmente como “controlador interno”. Não havia lei municipal específica nem plano de trabalho.



- **Ações adotadas:**
- Aprovação da **Lei Municipal nº 435/2023**, instituindo o Sistema de Controle Interno e criando o cargo efetivo de Controlador.
- Elaboração do **Plano Anual de Controle Interno (PACI)** com metas realistas (ex.: analisar 100% das licitações e 50% dos contratos em vigor).
- Criação de **checklists padronizados** e planilhas de acompanhamento.
- Implementação de reuniões mensais com secretarias para tratar das recomendações.
- Apoio técnico do Tribunal de Contas do Estado, via convênio de capacitação.



- **Resultados:**

- A controladoria passou a emitir relatórios trimestrais e o índice de não conformidades em processos licitatórios caiu de 42% para 18% em um ano.
- Houve ganho de credibilidade perante o Legislativo e a população.

- **Lições aprendidas:**

- Mesmo com recursos limitados, é possível estruturar o controle interno se houver **planejamento, apoio político e capacitação.**



- **Caso 2 — Município de médio porte (aperfeiçoamento do sistema)**
- **Contexto:**
- O município de *Pouso Alto* (aprox. 40 mil habitantes) possuía controladoria desde 2017, porém sem integração com as secretarias e sem uso de tecnologia.



- **Ações adotadas:**
- Criação do **Comitê de Governança e Integridade**, composto por secretários e o controlador-geral.
- Adoção de **sistema digital** para tramitação de auditorias e controle de recomendações.
- Implantação de **matriz de risco institucional**, mapeando processos críticos.
- Realização de auditorias temáticas: transporte escolar, folha de pagamento e convênios.
- Divulgação pública dos relatórios no portal de transparência.



- **Resultados:**

- Cumprimento de 90% das recomendações do controle interno em 12 meses;
- Redução de glosas em prestações de contas;
- Fortalecimento da cultura de planejamento e conformidade.

- **Lições aprendidas:**

- A integração e o uso de tecnologia elevam o controle interno de uma função burocrática a uma **atividade estratégica de governança**.



- **Caso 3 — Câmara Municipal (implantação de controle próprio)**
- **Contexto:**
- A Câmara Municipal de *São Vicente das Águas* não possuía unidade formal de controle interno, e as contas apresentavam ressalvas recorrentes do Tribunal de Contas.

- **Ações adotadas:**
- Edição de **Resolução da Mesa Diretora** criando o Setor de Controle Interno do Legislativo;
- Designação de servidor efetivo e capacitação pela Escola do Legislativo;
- Adoção de rotinas de controle prévio em licitações e folha de pagamento;
- Elaboração de relatórios bimestrais à Presidência da Câmara.



- **Resultados:**
- Redução de inconsistências contábeis e de atraso em prestações de contas;
- Maior alinhamento com o controle externo;
- Melhoria na imagem institucional da Câmara.
- **Lições aprendidas:**
- Mesmo no Poder Legislativo, o controle interno deve ser autônomo e técnico, atuando como **ferramenta de apoio à presidência e à transparência do gasto público.**



- **Caso 4 — Município de grande porte (modernização e inovação)**
- **Contexto:**
- O município de *Contagem (MG)*, com mais de 650 mil habitantes, implantou em 2019 um modelo avançado de controle interno, integrando auditoria, correição, transparência e ouvidoria.



- **Ações adotadas:**
- Criação da **Controladoria-Geral do Município (CGM)** com status de secretaria.
- Adoção de **software de auditoria eletrônica** e painéis de Business Intelligence (Power BI).
- Implantação de **programa de integridade e gestão de riscos**, baseado na Instrução Normativa CGU nº 01/2016.
- Parceria com universidades locais para capacitação técnica de servidores.
- Divulgação pública dos relatórios de auditoria em portal específico.



- **Resultados:**

- Reconhecimento pelo TCE-MG como referência estadual em boas práticas;
- Redução expressiva de apontamentos nas contas anuais;
- Ampla transparência e fortalecimento da imagem institucional.

- **Lições aprendidas:**

- A inovação tecnológica e a integração com a política de integridade consolidam o controle interno como **eixo de governança e ética pública.**



DESAFIOS NA GESTÃO DO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL

- Apesar de avanços, há obstáculos estruturais e culturais que comprometem a efetividade do controle interno, sobretudo em municípios de pequeno e médio porte.
- **Falta de estrutura e pessoal qualificado**
- Grande parte dos municípios brasileiros mantém controle interno apenas formalmente, sem equipe técnica suficiente.
- Muitas vezes, o controlador acumula funções ou é nomeado sem formação adequada, o que compromete a independência e a qualidade do trabalho.



- **Soluções possíveis:**
- Criação de cargo efetivo de Controlador Interno com exigência de formação em áreas correlatas;
- Capacitação contínua, por meio de cursos de capacitação
- Convênios entre municípios vizinhos ou consórcios públicos para compartilhamento de estruturas de controle.



- **Falta de cultura de controle e resistência política**
- Em alguns casos, gestores e secretários veem o controle interno como órgão de punição, e não de orientação. Isso gera **resistência à fiscalização e pouca colaboração**.
- **Soluções possíveis:**
 - Desenvolver um trabalho pedagógico, mostrando que o controle interno **apoia a gestão**, prevenindo problemas futuros;
 - Inserir o controle interno nas reuniões de planejamento e de metas da prefeitura;
 - Produzir relatórios claros e construtivos, com foco em soluções, não em sanções.



- **Deficiências na legislação municipal**
- Muitos municípios não possuem lei específica instituindo o Sistema de Controle Interno, ou possuem textos genéricos que não preveem estrutura mínima, atribuições, autonomia nem metodologia de trabalho.
- **Soluções possíveis:**
 - Elaborar lei municipal conforme modelo sugerido por Tribunais de Contas;
 - Incluir dispositivos sobre cargos, competências, procedimentos, plano anual e relatórios;
 - Criar regulamento ou manual de procedimentos complementares.



- **Carência tecnológica e de dados integrados**
- Sem sistemas informatizados, o controle interno torna-se lento e vulnerável a erros. A ausência de dados integrados dificulta auditorias e comparações.
- **Soluções possíveis:**
- Implantar sistemas básicos de gestão (financeira, contábil, patrimonial);
- Adotar planilhas padronizadas e ferramentas gratuitas (Google Drive, Power BI Free, Planilhas Colaborativas);
- Capacitar servidores em uso de tecnologia e análise de dados.



- **Descontinuidade administrativa**
- A troca de governo municipal frequentemente resulta em substituição da equipe de controle interno, perda de documentos e interrupção de projetos.
- **Soluções possíveis:**
- Ocupação do cargo de controlador por servidor efetivo;
- Elaboração de relatórios de transição administrativa;
- Criação de banco de dados eletrônico com histórico das auditorias;
- Instituição de plano de metas plurianual para o controle interno.



- **Falta de integração com o controle externo**
- Em muitos casos, o controle interno atua isoladamente, sem alinhamento metodológico com o Tribunal de Contas. Isso gera duplicidade de esforços e relatórios desconexos.
- **Soluções possíveis:**
 - Participar de programas de integração promovidos pelos TCEs;
 - Enviar relatórios periódicos e solicitar feedback técnico;
 - Alinhar a metodologia de auditoria interna aos critérios do controle externo.



TENDÊNCIAS E INOVAÇÕES NA GESTÃO DO CONTROLE INTERNO

- O controle interno municipal caminha para um novo paradigma, em que deixa de ser apenas “fiscal” para se tornar **um centro de inteligência e governança pública.**
- **Adoção de políticas de integridade e compliance público**
- Com base na **Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações)** e no **Decreto Federal nº 11.129/2022**, os órgãos públicos são incentivados a adotar **programas de integridade.**



- O controle interno assume papel central:
- Coordena a implementação de políticas de integridade;
- Avalia riscos de corrupção e fraudes;
- Fiscaliza a execução de planos de integridade e compliance.
- Essa tendência reforça o papel do controle interno como **guardião da ética e da transparência.**

- **Auditorias preditivas e uso de inteligência de dados**
- Com o avanço da tecnologia, os controles internos começam a usar **Business Intelligence (BI)**, **análise de dados** e **cruzamento eletrônico de informações** para identificar padrões e anomalias antes que ocorram desvios.
- Exemplo: cruzar dados de folha de pagamento com CNPJ de fornecedores pode detectar nepotismo ou conflito de interesses.
- Ferramentas gratuitas, como Power BI e Metabase, já permitem visualizações analíticas mesmo em municípios pequenos.

- **Governança baseada em evidências**
- Os novos modelos de gestão pública priorizam **decisões baseadas em evidências (evidence-based policy)**.
- O controle interno, ao produzir indicadores e relatórios técnicos, torna-se a principal fonte de informação para prefeitos, secretários e vereadores.
- Essa abordagem transforma o controle interno em **instrumento de apoio à gestão estratégica**, e não apenas em mecanismo de fiscalização.



- **Controle social e participação cidadã**
- O controle social se soma ao interno e externo, criando **um ecossistema de integridade pública**.
- Os municípios mais avançados promovem:
- Publicação online dos relatórios de auditoria;
- Criação de painéis de acompanhamento das recomendações;
- Reuniões abertas e audiências públicas sobre governança;
- Mecanismos de denúncia anônima com resposta rastreável.
- Essa tendência fortalece a **democracia local** e a confiança entre governo e sociedade.



- **Formação continuada e profissionalização**
- O futuro do controle interno depende de **profissionais qualificados e capacitados continuamente.**
- Diversos estados criaram programas de formação de controladores municipais, e o Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI) tem ampliado sua atuação pedagógica.
- A profissionalização é a chave para a **autonomia técnica, permanência institucional e excelência operacional.**



- **Avaliação de maturidade e certificações**
- Outra tendência é a **avaliação de maturidade institucional** do controle interno.
- Modelos como o **IGov (Índice de Governança Pública)**, da Atricon e dos TCs, e o **Modelo de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos (MAGR)**, da CGU, permitem medir o grau de desenvolvimento do sistema municipal.
- Municípios com bom desempenho passam a ser reconhecidos como referências em governança e integridade.



CASOS EMBLEMÁTICOS DE BOAS PRÁTICAS NACIONAIS

Município/Estado	Iniciativa	Resultado
Fortaleza (CE)	Implantação de Controladoria-Geral com núcleo de integridade e uso de BI	Premiada pela ENCCLA e referência nacional
Curitiba (PR)	Programa “Controle Interno 360º” com foco em auditoria contínua	Redução de 40% no tempo de análise de processos
Belo Horizonte (MG)	Portal “Controle Aberto” com dados públicos de auditoria	Transparência ativa e engajamento cidadão
Florianópolis (SC)	Mapeamento de riscos e plano de integridade setorial	Redução de retrabalho e irregularidades contratuais
Municípios de MG (UCIB)	Capacitação conjunta e lei modelo de controle interno	Aumento de adesão e melhoria da conformidade legal



ELABORAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO PARA IMPLANTAÇÃO OU MELHORIA DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL

- Nenhum sistema de controle interno nasce pronto. Sua efetividade resulta de **planejamento estruturado, implementação gradual e monitoramento contínuo**.
- Após compreender fundamentos, estrutura, práticas e desafios (módulos anteriores), o passo final é **transformar o conhecimento em plano de ação** — um roteiro objetivo para criar, consolidar ou aperfeiçoar o controle interno no município.



- O plano de ação é o **instrumento operacional de governança**, que traduz diretrizes em tarefas, prazos e responsabilidades. Ele é indispensável tanto para municípios que ainda não possuem controle interno formal quanto para aqueles que desejam fortalecer suas rotinas e alcançar maior maturidade institucional.
- Este módulo apresenta um **modelo completo de plano de ação**, adaptável a qualquer realidade municipal, com orientações práticas para diagnóstico, definição de metas, execução, monitoramento e avaliação.



O QUE É UM PLANO DE AÇÃO

- Um **plano de ação** é um documento de planejamento estratégico e operacional que detalha:
- **O que será feito** (objetivos e metas);
- **Como será feito** (atividades e recursos);
- **Quem fará** (responsáveis);
- **Quando será feito** (prazos);
- **Com que custo e resultado esperado** (indicadores e avaliação).



- Em outras palavras, ele é a **tradução prática das intenções da gestão** em medidas concretas.
- No contexto do controle interno, o plano de ação tem dupla função:
- Implantar ou reorganizar o sistema municipal de controle interno;
- Planejar anualmente as atividades de auditoria, avaliação e monitoramento.



FUNDAMENTOS LEGAIS E INSTITUCIONAIS DO PLANO DE AÇÃO

- A elaboração de um plano de ação encontra respaldo em diversas normas:
- **Art. 74 da Constituição Federal:** exige que cada Poder mantenha sistema de controle interno para avaliar metas, comprovar legalidade e apoiar o controle externo.
- **Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):** determina que os entes federados adotem mecanismos de controle que assegurem responsabilidade na gestão fiscal (art. 59).
- **Resoluções e orientações dos Tribunais de Contas:** a maioria recomenda a elaboração de **Plano Anual de Controle Interno (PACI)** ou **Plano Anual de Auditorias Internas (PAAI)**.
- **Lei Municipal específica:** em muitos municípios, a lei que institui o sistema de controle interno exige formalmente a elaboração desse plano, com base em diagnóstico e prioridades.
- Assim, elaborar um plano de ação não é apenas uma boa prática — é uma **obrigação de gestão responsável**, prevista constitucional e legalmente.



ETAPAS DO PLANO DE AÇÃO PARA IMPLANTAÇÃO OU MELHORIA DO CONTROLE INTERNO

- A seguir, apresenta-se um **modelo de sete etapas**, estruturado de forma lógica e sequencial
- **Etapa 1 — Diagnóstico situacional**
- Antes de planejar, é preciso conhecer o ponto de partida. O diagnóstico avalia a **situação atual do controle interno** no município.



- As principais ações dessa etapa incluem:
- **Mapear a estrutura existente:** há unidade formal de controle interno? Existe lei municipal específica? Quantos servidores atuam na área?
- **Analisar a maturidade do sistema:** classificar como incipiente, intermediário ou avançado, conforme critérios de estrutura, processos, tecnologia e cultura organizacional.
- **Levantar riscos e fragilidades:** ausência de rotinas, falta de registros, inexistência de planos ou relatórios, comunicação deficiente.
- **Identificar oportunidades:** pontos fortes que podem ser ampliados (ex.: servidores experientes, apoio do prefeito ou do presidente da câmara).
- O diagnóstico pode ser feito por entrevistas, questionários ou checklists, com apoio de metodologia de **autoavaliação da maturidade do controle interno (CONACI ou TCEs)**.

- **Definição dos objetivos estratégicos e operacionais**
- Com base no diagnóstico, definem-se **objetivos gerais e específicos**.
- Exemplo de objetivo geral:
- “Instituir e consolidar o Sistema de Controle Interno Municipal como instrumento de governança, transparência e eficiência da gestão pública.”
- Exemplos de objetivos específicos:
- Elaborar lei municipal específica até o final do exercício;
- Criar unidade central de controle interno com estrutura mínima;
- Capacitar servidores e adotar ferramentas tecnológicas básicas;
- Implantar rotinas de auditoria e acompanhamento de contratos;
- Publicar relatórios semestrais de controle interno no portal da transparência.
- Esses objetivos devem ser **mensuráveis e compatíveis com a realidade local**.



- **Execução e institucionalização**
- É o momento de colocar o plano em prática, com base no cronograma estabelecido.
- Alguns princípios devem ser observados:
- **Priorização:** começar pelas ações de maior impacto (ex.: criação da unidade e da lei).
- **Gestão participativa:** envolver secretarias, contabilidade, jurídico e controle externo.
- **Formalização:** todas as decisões e documentos devem ser registrados (atas, portarias, relatórios).
- **Integração:** o plano deve dialogar com o PPA, LDO e LOA, assegurando recursos para o funcionamento do controle interno.
- Durante a execução, o controlador deve atuar como **facilitador e coordenador**, não apenas fiscalizador, garantindo cooperação entre setores.



- **Avaliação e ajustes periódicos**
- Nenhum plano é estático. O controle interno deve adotar o princípio da **melhoria contínua**, aplicando o ciclo **PDCA (Planejar, Executar, Verificar e Agir)**.
- Ao final de cada semestre, recomenda-se:
- Avaliar os resultados obtidos (metas cumpridas, atrasos, gargalos);
- Identificar causas de eventuais falhas (recursos, resistência, prazos inadequados);
- Propor ajustes no cronograma e novas ações.
- Essa revisão periódica mantém o plano atualizado e realista, assegurando **aprendizado organizacional**.



- **Comunicação e prestação de contas**
- A última etapa envolve **comunicar resultados e prestar contas à sociedade e aos órgãos de controle.**
- Boas práticas incluem:
- Elaborar **Relatório de Execução do Plano de Ação** com resumo das atividades, resultados e indicadores;
- Apresentar os resultados em **audiências públicas** e reuniões com o Legislativo;
- Publicar o relatório no **Portal da Transparência**;
- Enviar cópia ao **Tribunal de Contas** para acompanhamento.
- A transparência não apenas cumpre obrigação legal, mas fortalece a imagem do controle interno como instrumento de confiança e legitimidade pública.



- **Estrutura recomendada do documento “Plano de Ação”**
- Um modelo de plano de ação pode conter os seguintes capítulos:
- **Apresentação e justificativa** – contextualiza a importância do controle interno no município;
- **Base legal e institucional** – cita Constituição, LRF, leis municipais e normas do TCE;
- **Diagnóstico inicial** – descreve a situação atual e principais fragilidades;
- **Objetivos e metas** – define o que se pretende alcançar;
- **Ações planejadas** – lista detalhada no formato 5W2H ou tabela cronológica;
- **Indicadores de acompanhamento** – estabelece métricas e prazos;
- **Responsabilidades** – indica os servidores e órgãos responsáveis;
- **Recursos necessários** – financeiros, humanos e tecnológicos;
- **Monitoramento e avaliação** – metodologia de revisão e atualização;
- **Conclusão e assinatura dos responsáveis** – validação formal do documento.
- Esse modelo garante **padronização e rastreabilidade**, podendo ser anexado à prestação de contas anual.



- **Boas práticas na execução do plano de ação**
- **Envolvimento da alta gestão:** o apoio do prefeito e secretários é essencial para remover barreiras políticas e orçamentárias.
- **Designação formal de responsáveis:** cada ação deve ter um responsável direto, registrado em portaria.
- **Capacitação contínua:** investir em formação e atualização técnica dos servidores.
- **Uso de tecnologia:** digitalizar processos e relatórios para facilitar acompanhamento.
- **Integração entre setores:** estabelecer reuniões mensais de alinhamento entre controladoria, contabilidade, licitações e jurídico.
- **Documentação de evidências:** guardar registros, pareceres e relatórios de todas as ações implementadas.
- **Transparência:** divulgar o andamento do plano em formato simplificado para a população.
- Essas práticas transformam o plano de ação em instrumento real de mudança institucional.



CONCLUSÃO

- O presente curso teve como propósito central **fortalecer a compreensão, a estrutura e a efetividade do Sistema de Controle Interno nos municípios brasileiros**, reconhecendo-o não apenas como um requisito legal, mas como um **instrumento essencial de governança pública, integridade e eficiência administrativa**.
- Ao longo dos sete módulos, percorremos um caminho lógico e progressivo, partindo da fundamentação conceitual e normativa até a construção prática de um plano de ação capaz de transformar o controle interno em uma ferramenta estratégica e permanente na administração municipal.



REFERÊNCIAS

- **BRASIL.** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 2024.
- **BRASIL.** Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.
- **BRASIL.** Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. *Lei de Licitações e Contratos Administrativos.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021.
- **CONACI – Conselho Nacional de Controle Interno.** *Referencial Técnico do Sistema de Controle Interno da Administração Pública.* Brasília: CONACI, 2022.
- **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU).** *Manual de Controle Interno: orientações para a administração pública municipal.* Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Interno, 2023.
- **GIACOMONI, James.** *Orçamento Público.* 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021.
- **MATIAS-PEREIRA, José.** *Governança no Setor Público.* 4. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- **SLOMSKI, Valmor; et al.** *Controladoria e Governança na Administração Pública.* 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018.



GRATIDÃO!

