



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA

AVALIAÇÃO DOS SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE ALAGOAS: APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DO COSO 2013

Autor: José William Gomes da Silva

Cargo na CGU: Auditor Federal de Finanças e Controle



Introdução:

Desvios de recursos públicos, as fraudes, os conluícos, os sobrepreços, os superfaturamentos, as diversas obras paralisadas, os atos secretos, os acertos políticos contrariando o interesse público; 102 municípios em Alagoas; as fragilidades dos SCI favorecem à Corrupção. Modelo COSO 2013.

Questão da pesquisa:

Qual o nível de maturidade dos sistemas de controle interno dos municípios do Estado de Alagoas?



OBJETIVO GERAL:

Diagnosticar o nível de maturidade dos sistemas de controle interno dos municípios do Estado de Alagoas.

Objetivos Específicos:

- a) avaliar os Sistemas de Controle Interno dos Municípios do Estado de Alagoas, utilizando o *framework* do COSO 2013, mensurando o nível de maturidade dos controles internos em nível de Entidade;
- b) avaliar as condições de existência dos Órgãos Centrais dos Sistemas de Controle Interno dos municípios do Estado de Alagoas quanto à capacidade institucional (Controladorias);
- c) verificar medidas propositivas, a partir do *framework* do COSO 2013, que visem ao aprimoramento dos sistemas de controle interno municipais.



REFERENCIAL TEÓRICO

Fundamental Legal do Controle Interno:

- ✓ Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;
- ✓ Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967;
- ✓ Constituição Federal de 05 de outubro de 1988;
- ✓ Lei Complementar nº 101, de 05 de maio de 2000;
- ✓ Constituição Estadual de Alagoas de 05 de outubro de 1989;
- ✓ IN TCE/AL nº 03/2011, de 13 de dezembro de 2011.



Procedimentos Metodológicos

- **Abordagem:** qualitativa com aspectos quantitativos;
- **Natureza do problema estudado:** pesquisa empírica;
- **Quanto aos objetivos:** apresenta aspectos descritivos e exploratórios;
- **Estratégia:** estudo de casos;
- **Objeto de Estudo:** os Sistemas de Controle Interno dos Municípios do Estado de Alagoas
- **Fontes de dados:** dois questionários (QACI e QDUCI); Documentos; Entrevistas; Observação direta não participante; pesquisa telemática;
- **Perfil dos municípios:** 34 (QACI) e 61 (QDUCI)



Referencial teórico

Conceito de Controle Interno

Autores →

Conjunto de procedimentos para
verificação das atividades e operações
visando a adoção das medidas de segurança
necessárias ao alcance dos objetivos

(BOYNTON, JOHNSON e KELL, 2002, p. 341; ALMEIDA, 2003, p. 63; BERGUE, 2008, p. 6; DIAS, 2010, p. 5; CREPALDI, 2011, p. 376; BOTELHO, 2014, p. 29; GLOCK, 2015, p. 27; BLUMEN, 2015, p. 10)

Instituições →

Garantia (razoável) do alcance dos objetivos
operacionais, divulgação, conformidade e
salvaguarda de recursos
possibilitando a instituição de uma estrutura
vigilante contra os fatores de riscos

(COSO, 1992, p. 3; INTOSAI, 2007, p. 21; COBIT, 2007, p. 194; CFC, 2008; ISO 31000, 2009, p. 13; TCU, 2010, item 72; TCU, 2012, p. 8-9; IIA, 2010, p. 20; GAO, 2014, p. 5; CGU, 2016, p. 1.)



Referencial teórico

Conceito de Maturidade e Nível de Maturidade



Maturidade:

- desenvolvimento completo ou condição perfeita de um processo ou atividade
- modo sistemático como se fazem as coisas

Nível de maturidade:

- nível de capacidade organizacional obtido a partir da transformação e evolução de um ou mais domínios de processos na organização.

Silveira (2009); Urdang e Flexner (1968); Michaelis (2010); Harmon (2004); Prado (2010); Tartanus (2016) e Curtis, Hefley e Miller (1995).

Conceito Capacidade Institucional



Habilidade:

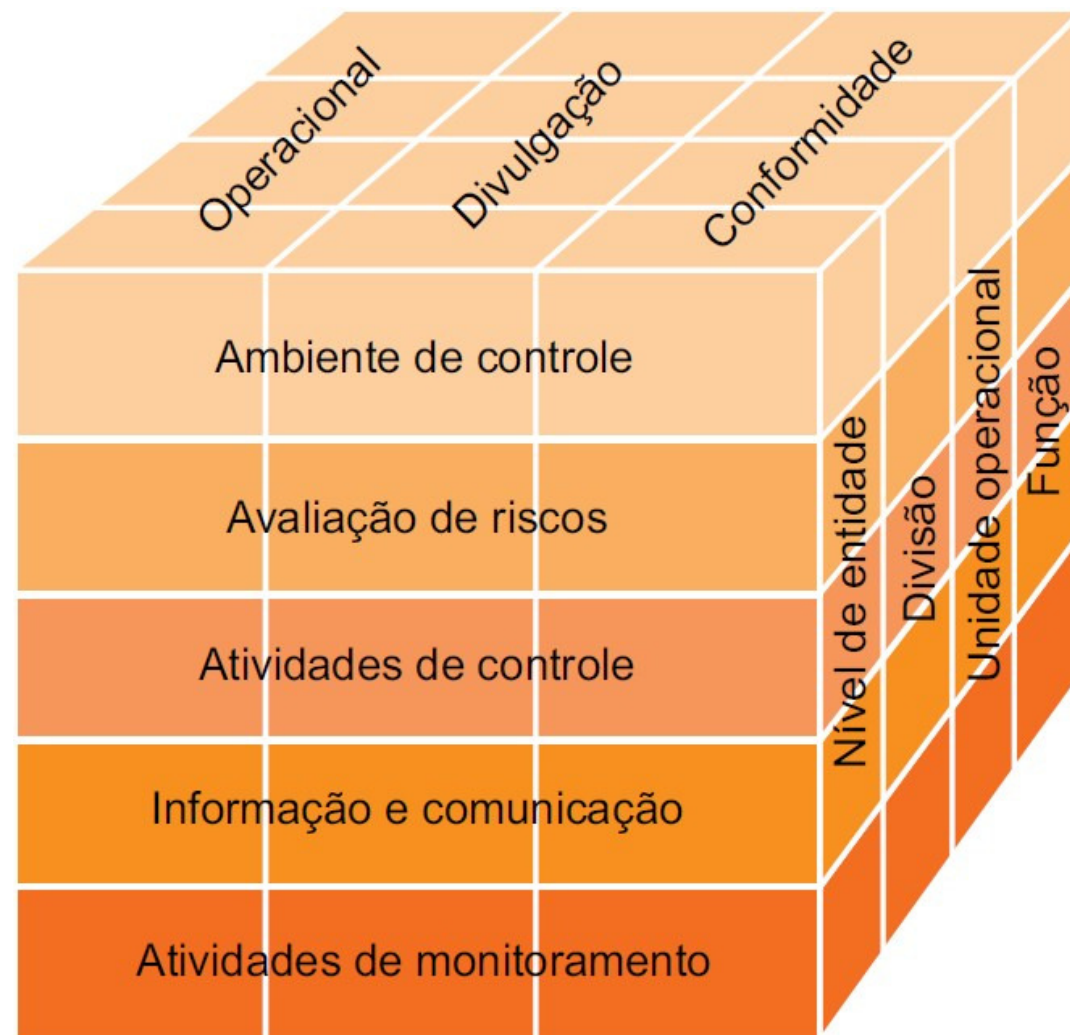
- cumprir suas responsabilidades;
- utilizar com sabedoria os recursos públicos;
- gerenciar programas e pessoas de forma eficaz;
- avaliar se os objetivos estão sendo alcançados .

Ingraham (2007); Vidal (2013); Cruz et al. (2014); Fernandes (2016).



METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DOS SISTEMAS DE CONTROLES INTERNOS

ESTRUTURA DE CONTROLES INTERNOS DO COSO (2013)





Ambiente de
controle



Consciência de controle da organização, sua cultura de controle. Envolve competência técnica e compromisso ético.



Avaliação e de riscos



Uma pré-condição para avaliação de riscos é a definição clara, coerente de metas e objetivos. A direção da organização deve formular uma abordagem para a gestão de riscos e definir as atividades de controle interno necessárias para mitigar esses riscos.



**Atividades de
controle**



Atividades que quando executadas dentro do seu tempo e de maneira adequada, permitem a minimização e gestão dos riscos (alçadas, autorizações, conciliação, revisões, segregação).



**Informação e
comunicação**



O fluxo de comunicação deve ocorrer em todas as direções, contemplando a comunicação horizontal e vertical, a comunicação formal e a informal.



Atividade de
monitoramento



O Avaliação dos controles internos ao longo do tempo, com estímulos a mecanismos de autoavaliação e revisões internas.



REFERENCIAL TEÓRICO

Conceito COSO 2013:

Controle interno é um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade. Essa definição enfatiza que o controle interno é:

- **Conduzido para atingir objetivos** em uma ou mais categorias separadas, porém sobrepostas - operacional, divulgação e conformidade.
- **Um processo que consiste em tarefas e atividades contínuas** - um meio para um fim, não um fim em si mesmo.
- **Realizado por pessoas** - não se trata simplesmente de um manual de políticas e procedimentos, sistemas e formulários, mas diz respeito a pessoas e às ações que elas tomam em cada nível da organização para realizar o controle interno.
- **Capaz de proporcionar segurança razoável - mas não absoluta**, para a estrutura de governança e a alta administração de uma entidade.
- **Adaptável à estrutura da entidade** - flexível na aplicação, para toda a entidade ou para uma subsidiária, divisão, unidade operacional ou processo de negócio em particular.

LIMITAÇÕES DO CONTROLE INTERNO

Erros de julgamento

Falhas e colapsos

Burla de gestores

Custos versus benefícios do controle

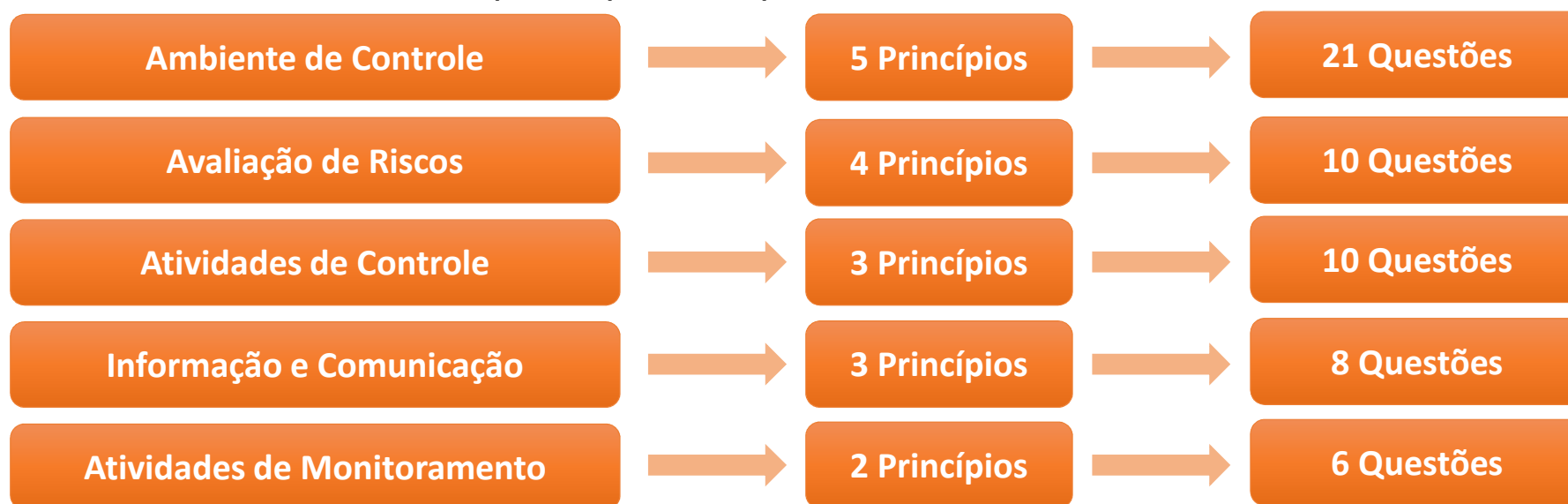


Fonte: Adaptado de Cressy (1973)



Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) - APÊNDICE A

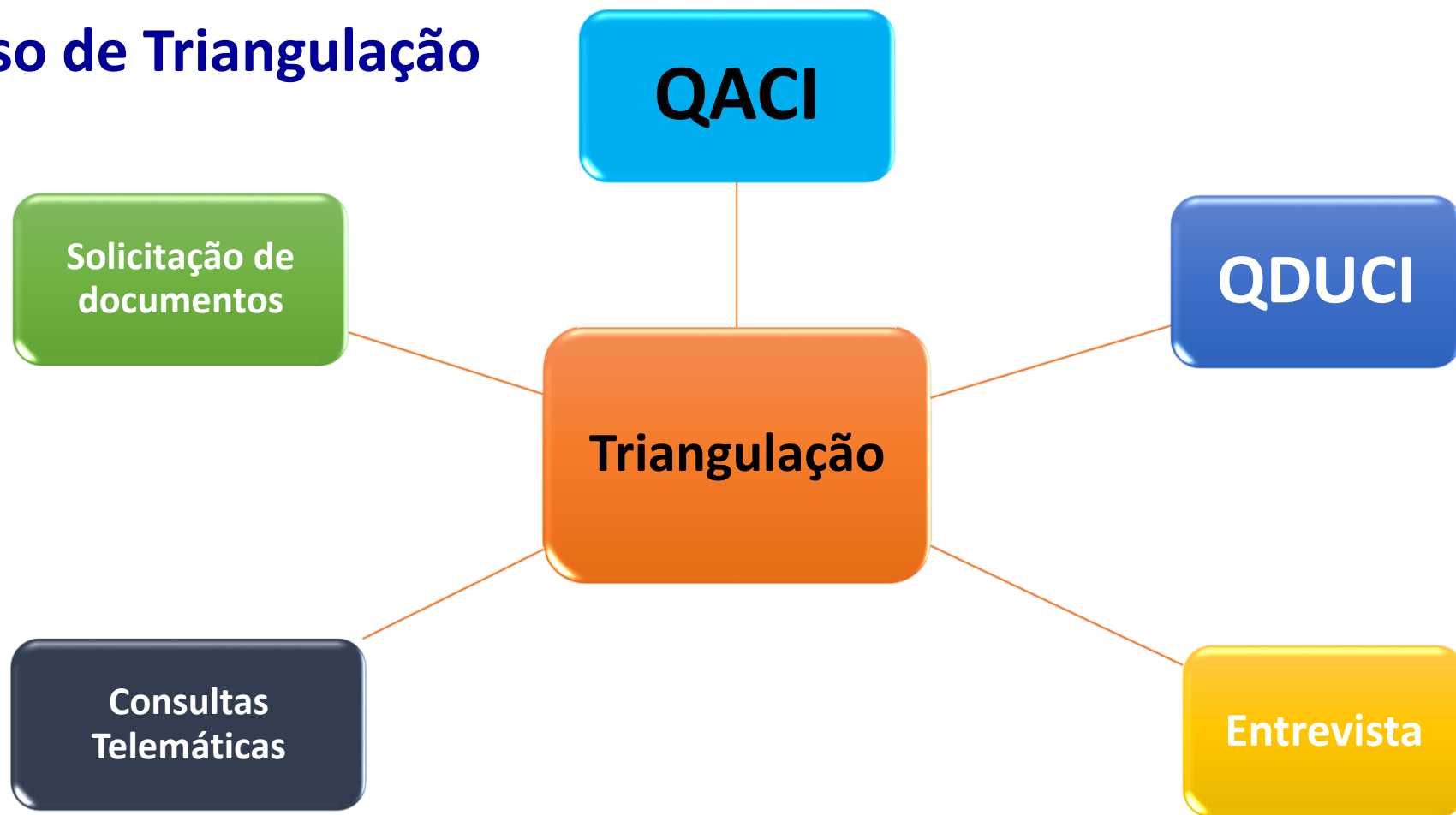
O QACI foi constituído com 55 questões distribuídas entre os cinco componentes do modelo com os seus 17 princípios respectivos:



Os pontos de foco são características importantes dos princípios que correspondem às questões formuladas.



Processo de Triangulação





Cinco prefeituras haviam respondido os questionários afirmando existir código de ética e outras cinco que existia código de ética, mas era desconhecido pelos agentes administrativos. **Aqui entra o processo de triangulação.**

Quadro 17 - Comprometimento com a integridade e os valores éticos nos municípios

| Pontos de Foco | Avaliação dos Controles Internos | | | |
|---|----------------------------------|-------|---------|-------|
| | Inexistente | Fraco | Mediano | Forte |
| 1. Existe código de ética/conduita formalizado. | 34 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Seis municípios responderam que existia Regimento Interno e outros 16 responderam que existiam esses documentos, mas estavam desatualizados.

Quadro 18 - Cumprimento da responsabilidade de supervisão no âmbito municipal

| Pontos de Foco | Avaliação dos Controles Internos | | | |
|--|----------------------------------|--------|---------|-------|
| | Inexistente | Franco | Mediano | Forte |
| 6. A prefeitura possui regimento interno formalmente estabelecido. | 34 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: Dados da pesquisa.



Quadro 16 - Escala de pontuação e conformidade dos controles internos

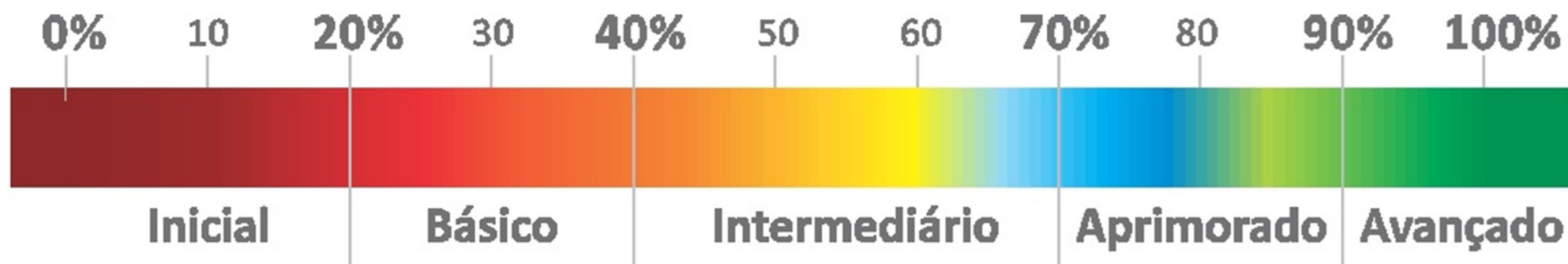
| Pontuação Atribuída | Eficácia do Controle Interno | Descrição da Situação Encontrada | Correspondência com as Respostas do Gestor ao QACI |
|----------------------------|-------------------------------------|---|---|
| 0 | Inexistente | Ausência completa do controle | Não absoluto |
| 1 | Fraco | Em desenvolvimento; informal; sem disseminação; quase sempre falha. | Não, com aspectos positivos |
| 2 | Mediano | Formalizado, conhecido, aplicado, funciona, pode ser aprimorado. | Sim, com aspectos restritivos |
| 3 | Forte | Sem falhas detectadas; pode ser enquadrado no nível de “melhores práticas”. | Sim absoluto |

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Barros et al. (2015) e Santos e Souza (2016)

De acordo com os percentuais de pontos obtidos frente ao total de pontos possíveis (165), foi atribuído, para fins de definição do nível de maturidade dos sistemas controles internos municipais, em nível de entidade, o conceito da escala da figura 09 a seguir:



Figura 09 - Níveis de Maturidade dos Controles



Fonte: TCU, Acórdão nº 568/2014-Plenário



Quadro 17 - Interpretação do resultado do nível de maturidade

| Pontuação média obtida | Interpretação | Descrição |
|------------------------|---------------|--|
| 00% a 20% | Inicial | Controles internos são acidentais, <i>ad hoc</i> , fruto do esforço individual; baixo nível de formalização; documentação sobre controles internos não disponível; ausência de comunicação sobre controles internos. |
| 20,1 a 40% | Básico | Controles internos tratados em sua maioria informalmente; ainda não há treinamento específico e comunicação sobre controles internos. |
| 40,1 a 70% | Intermediário | Controles internos repetitivos, há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos, mas não são avaliados. |
| 70,1 a 90% | Aprimorado | Controles internos obedecem aos princípios estabelecidos; são supervisionados e regularmente aprimorados, mas não são gerenciados. |
| 90,1 a 100% | Avançado | Controles internos otimizados; princípios e processos de controles internos estão integrados aos processos de gestão da organização, são avaliados e gerenciados. |

Fonte: adaptado pelo autor a partir de Harmon (2004), Tartanus (2016), e TCU (2014)



Resultado Geral

| Municípios | Índice | Nível de Maturidade |
|-----------------------------|---------|----------------------|
| Média Geral | 25,80 % | Básico |
| Média por componente | | 23 Municípios |
| Ambiente de Controle | 33,05 % | Inicial |
| Avaliação de Riscos | 27,84 % | 9 Municípios |
| Atividades de Controle | 23,53 % | Intermediária |
| Informação e Comunicação | 26,59 % | 2 Municípios |
| Atividades de Monitoramento | 17,97 % | |



Resultado geral da avaliação dos controles internos por mesorregião

| Nível de Maturidade | Mesorregiões | | | Total Geral |
|---------------------|-----------------|------------------|----------------|-------------|
| | Sertão Alagoano | Agreste Alagoano | Leste Alagoano | |
| Avançado | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Aprimorado | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Intermediário | 0 | 1 | 1 | 2 |
| Básico | 5 | 4 | 14 | 23 |
| Inicial | 2 | 3 | 4 | 9 |
| Total Geral | 7 | 8 | 19 | 34 |

Fonte: Dados da pesquisa.



Resultado Geral: Nível de Maturidade dos Controles Internos

| Municípios | Nível de Maturidade |
|----------------------|----------------------|
| Média Geral | Básico |
| Maceió | Intermediário |
| Arapiraca | Intermediário |
| Delmiro Gouveia | Básico |
| Boca da Mata | Básico |
| Cacimbinhas | Básico |
| Murici | Básico |
| Teotônio Vilela | Básico |
| Igaci | Básico |
| Junqueiro | Básico |
| Dois Riachos | Básico |
| Jequiá da Praia | Básico |
| Jacuipe | Básico |
| Senador Rui Palmeira | Básico |
| Rio Largo | Básico |
| Oliveira | Básico |

| Municípios | Nível de Maturidade |
|--------------------|---------------------|
| Estrela de Alagoas | Básico |
| Marechal Deodoro | Básico |
| Ibateguara | Básico |
| Maragogi | Básico |
| Piaçabuçu | Básico |
| São Sebastião | Básico |
| Santana do Ipanema | Básico |
| Atalaia | Básico |
| Jundiá | Básico |
| Flexeiras | Básico |
| Paulo Jacinto | Inicial |
| Igreja Nova | Inicial |
| Água Branca | Inicial |
| Paripueira | Inicial |
| Satuba | Inicial |
| Minador do Negrão | Inicial |

| Municípios | Nível de Maturidade |
|---------------------------|---------------------|
| Capela | Inicial |
| Craíbas | Inicial |
| São José da Tapera | Inicial |
| Fonte: Dados da pesquisa. | |



Tabela - Fragilidades no Componente Ambiente de Controle

| Princípios | Descrição do problema | Incidência | |
|---|--|----------------------|------------|
| | | Número de municípios | Percentual |
| Princípio 1: A organização demonstra ter comprometimento com a integridade e os valores éticos. | Inexistência de Código de Ética. | 34 | 100% |
| | Inexistência de mecanismos adequados para coibir desvios de natureza disciplinar. | 18 | 53% |
| | Inexistência de mecanismo para levar ao conhecimento dos servidores a observação das leis, código de ética e condutas. | 34 | 100% |
| Princípio 2: A estrutura de governança demonstra independência em relação aos seus executivos e supervisiona o desenvolvimento e o desempenho do controle interno. | Inexistência de organograma. | 31 | 91% |
| | Inexistência de divulgação do organogramas com os diversos setores. | 33 | 97% |
| | Inexistência de Regimento Interno. | 34 | 100% |
| | Inexistência de supervisão qualificada e contínua pelos dirigentes. | 24 | 70% |
| | Inexistência do estabelecimento das funções e responsabilidades dos gestores pelo controle das operações. | 25 | 73% |

Fonte: Dados da pesquisa.



Tabela - Fragilidades no Componente Ambiente de Controle

| Princípios | Descrição do problema | Incidência | |
|---|--|----------------------|------------|
| | | Número de municípios | Percentual |
| <p>Princípio 3: A administração estabelece, com a supervisão da estrutura de governança, as estruturas, os níveis de subordinação e as autoridades e responsabilidades adequadas na busca dos objetivos.</p> | Operações contábeis, financeiras e orçamentárias são totalmente terceirizadas e não há setor específico para essas operações. | 9 | 26% |
| | Inexistência de manuais que especifiquem os processos de trabalhos das áreas de planejamento, gestão financeira e controle interno, bem como os chefes desses setores não dominam esses processos de trabalho. | 10 | 29% |
| | Inexistência de normativos estabelecendo segregação de função das áreas de planejamento, gestão financeira e controle interno. | 10 | 29% |

Fonte: Dados da pesquisa.



Tabela - Fragilidades no Componente Ambiente de Controle

| Princípios | Descrição do problema | Incidência | |
|---|--|----------------------|------------|
| | | Número de municípios | Percentual |
| Princípio 4: A organização demonstra comprometimento para atrair, desenvolver e reter talentos competentes, em linha com seus objetivos. | Inexistência de plano de carreira, cargos e remuneração aprovado por lei. | 13 | 38% |
| | Inexistência de servidores efetivos para áreas de planejamento, gestão financeira e controle interno. | 20 | 59% |
| | Alta rotatividade de pessoal das áreas de planejamento, gestão financeira dos recursos e controle interno. | 22 | 42% |
| | Inexistência de plano de capacitação para os servidores das áreas de planejamento, gestão financeira e controle interno. | 33 | 97% |

Fonte: Dados da pesquisa.



Tabela - Fragilidades no Componente Ambiente de Controle

| Princípios | Descrição do problema | Incidência | |
|--|---|----------------------|------------|
| | | Número de municípios | Percentual |
| Princípio 5: A organização faz com que as pessoas assumam responsabilidade por suas funções de controle interno na busca pelos objetivos. | Inexistência de normativos descrevendo as responsabilidades dos chefes de setores ou serviços em todos os níveis. | 18 | 52% |
| | Deficiência na distribuição de competências entre os setores de planejamento, direção, organização e controle. | 14 | 41% |
| | Dirigentes e chefes de setores não entendem suas responsabilidades com relação ao sistema de controle interno. | 34 | 100% |

Fonte: Dados da pesquisa.



Tabela 11 - Fragilidades no Componente Avaliação de Risco

| Princípios | Descrição do problema | Incidência | |
|---|---|----------------------|------------|
| | | Número de municípios | Percentual |
| Princípio 6: A organização especifica os objetivos com clareza suficiente, a fim de permitir a identificação e a avaliação dos riscos associados aos objetivos. | Inexistência de planejamento estratégico. | 34 | 100% |
| | Inexistência de planejamento dos recursos financeiros na execução dos programas. | 24 | 70% |
| | Inexistência do gerenciamento do alcance dos objetivos e avaliação contínua das metas. | 9 | 26% |
| | Inexistência de procedimento para evitar descontinuidade das ações planejadas. | 34 | 100% |
| Princípio 7: A organização identifica os riscos à realização de seus objetivos por toda a entidade e analisa os riscos como uma base para determinar a forma como devem ser gerenciados. | Inexistência de vinculação dos objetivos e dos riscos associados às atividades importantes da prefeitura. | 19 | 55% |
| | Inexistência de verificação de cumprimento das regras de controle interno estabelecidas. | 22 | 65% |

Fonte: Dados da pesquisa.



Tabela 11 - Fragilidades no Componente Avaliação de Risco

| Princípios | Descrição do problema | Incidência | |
|---|--|----------------------|------------|
| | | Número de municípios | Percentual |
| Princípio 8: A organização considera o potencial para fraude na avaliação dos riscos à realização dos objetivos. | Inexistência de procedimentos para identificar desvios, perdas ou furtos de bens. | 30 | 88% |
| Princípio 9: A organização identifica e avalia as mudanças que poderiam afetar, de forma significativa, o sistema de controle interno. | Inexistência de mecanismos para identificar riscos decorrentes de fatores internos e externos à prefeitura. | 33 | 97% |
| | Concentração de informações relevantes nas mãos de terceiros. | 30 | 88% |
| | Concentração de informações relevantes nas mãos de poucas pessoas da área de planejamento, gestão financeira e controle interno. | 33 | 97% |

Fonte: Dados da pesquisa.



Tabela - Fragilidades no Componente Atividades de Controle

| Princípios | Descrição do problema | Incidência | |
|---|---|----------------------|------------|
| | | Número de municípios | Percentual |
| Princípio 10: A organização seleciona e desenvolve atividades de controle que contribuem para a redução, a níveis aceitáveis, dos riscos à realização dos objetivos. | Inexistência de instruções ou procedimentos formalizados referentes aos processos de trabalho das áreas de planejamento, gestão de recursos financeiros e controle interno. | 33 | 97% |
| | Inexistência de mecanismos para proteção de acesso ou uso não autorizado de bens e informações importantes da prefeitura. | 27 | 79% |
| | Inexistência de manuais, regimento interno, decretos e leis que estabeleçam as atividades de controle. | 26 | 76% |
| | Inexistência de mecanismos formais para orientar os gestores na implementação de atividades de controle. | 32 | 94% |
| | As atividades de controle adotadas pela prefeitura não são expressas em normativos nem relacionadas a objetivos. | 31 | 91% |

Fonte: Dados da Pesquisa.



Tabela - Fragilidades no Componente Atividades de Controle

| Princípios | Descrição do problema | Incidência | |
|--|---|----------------------|------------|
| | | Número de municípios | Percentual |
| Princípio 11: A organização seleciona e desenvolve atividades gerais de controle sobre a tecnologia para apoiar a realização dos objetivos. | Ausência de utilização de sistemas informatizados para controlar e proteger ativos e informações importantes para gestão. | 31 | 91% |
| Princípio 12: A organização estabelece atividades de controle por meio de políticas que estabelecem o que é esperado e os procedimentos que colocam em prática essas políticas. | Inexistência de mecanismos para comunicar aos servidores a missão, as metas, os valores e as estratégias da prefeitura. | 34 | 100% |
| | Inexistência de mecanismos de controle e gestão da força de trabalho da prefeitura. | 19 | 56% |
| | Inexistência de metodologia para separação das ações de solicitação de bens e serviços, de atesto de recebimento de bens e serviços e de pagamento pelos bens e serviços recebidos. | 28 | 82% |

Fonte: Dados da Pesquisa



Tabela - Fragilidades no Componente Informação e Comunicação

| Princípios | Descrição do problema | Incidência | |
|---|--|----------------------|------------|
| | | Número de municípios | Percentual |
| Princípio 13: A organização obtém ou produz e utiliza informações relevantes e de qualidade para apoiar o funcionamento do controle interno. | Inexistência de mecanismo para garantir que a informação relevante seja devidamente identificada, documentada, armazenada e comunicada tempestivamente. | 22 | 65% |
| | Inexistência de mecanismo para repassar aos gestores de programas e convênios informações operacionais e financeiras para ajudá-los a determinar se os atos praticados estão em conformidade com o plano de trabalho, projeto básico ou projeto executivo. | 17 | 50% |
| | Ausência de interação entre as áreas de planejamento, gestão financeira e controle interno para alcançar os objetivos prioritizados pela prefeitura. | 27 | 79% |

Fonte: Dados da pesquisa.



Tabela - Fragilidades no Componente Informação e Comunicação

| Princípios | Descrição do problema | Incidência | |
|--|--|----------------------|------------|
| | | Número de municípios | Percentual |
| Princípio 14: A organização comunica internamente informações necessárias para apoiar o funcionamento do controle interno, incluindo objetivos e responsabilidades pelo controle interno. | Ausência de mecanismos formais para garantir a ocorrência de comunicações internas eficazes a respeito dos processos de trabalho relativos às áreas de planejamento, gestão financeira e controle interno. | 30 | 88% |
| | Inexistência de mecanismos para comunicar os deveres específicos aos agentes administrativos, bem como suas funções em relação ao controle interno. | 30 | 88% |
| | Ausência de métodos eficazes de comunicação para informar tempestivamente os gestores e servidores a respeito de projetos e programas em andamento na prefeitura. | 24 | 71% |
| | Inexistência de mecanismos que promovam a circulação das informações em todos os níveis hierárquicos da prefeitura, em todas as direções, por todos os seus componentes e por toda a sua estrutura física. | 31 | 91% |

Fonte: Dados da pesquisa.



Tabela - Fragilidades no Componente Informação e Comunicação

| Princípios | Descrição do problema | Incidência | |
|--|--|----------------------|------------|
| | | Número de municípios | Percentual |
| Princípio 15: A organização comunica-se com os públicos externos sobre assuntos que afetam o funcionamento do controle interno. | Inexistência de um órgão de ouvidoria. | 31 | 91% |

Fonte: Dados da pesquisa.



Tabela - Fragilidades no componente Atividades de Monitoramento

| Princípios | Descrição do problema | Incidência | |
|--|--|----------------------|------------|
| | | Número de municípios | Percentual |
| <p>Princípio 16: A organização seleciona, desenvolve e realiza avaliações contínuas e/ou independentes para se certificar da presença e do funcionamento dos componentes do controle interno.</p> | Inexistência de identificação dos pontos de controle dos processos de trabalho das áreas de planejamento e gestão financeira. | 31 | 91% |
| | Ausência de normativos que enfatize aos gerentes dos projetos, programas e convênios que eles são os responsáveis pelo controle interno e pelo monitoramento das atividades de controle como parte de suas funções regulares | 29 | 85% |
| | Inexistência de planos de avaliação dos sistemas de controles internos, que deveriam ser estabelecidos pelo órgão de controle interno da prefeitura. | 32 | 94% |

Fonte: Dados da pesquisa.



Tabela - Fragilidades no componente Atividades de Monitoramento

| Princípios | Descrição do problema | Incidência | |
|--|---|----------------------|------------|
| | | Número de municípios | Percentual |
| <p>Princípio 17: A organização avalia e comunica deficiências no controle interno em tempo hábil aos responsáveis por tomar ações corretivas, inclusive a estrutura de governança e a alta administração, conforme aplicável.</p> | Não realização de reuniões entre os agentes administrativos e chefes com o objetivo de avaliar a eficácia dos controles internos. | 30 | 88% |
| | Os dirigentes das prefeituras não estimulam os servidores a identificarem os pontos fracos nos controles internos e a fazerem os relatos aos seus superiores. | 34 | 100% |
| | Inexistência de plano de monitoramento estabelecido pelo órgão de controle interno. | 29 | 85% |

Fonte: Dados da pesquisa.



Capacidade Institucional

Questionário de Diagnóstico das Unidades de Controle Interno (QDUCI) APÊNDICE B

| Conceito | Dimensões estudadas | Questões |
|---|---|----------|
| CONTROLADORIA GERAL MUNICIPAL Órgão Central do Sistema de Controle Interno | 1. Instrumento legal de criação das CGM | 3 |
| | 2. Estrutura Organizacional | 2 |
| | 3. Perfil dos Recursos Humanos | 5 |
| | 4. Recursos Financeiros e Materiais | 5 |
| | 5. Funcionamento das Controladorias | 6 |



Tabela - Fragilidades na capacidade institucional das Controladorias Gerais dos Municípios

| Componentes/Requisitos | Descrição do problema | Incidência | |
|---|--|----------------------|------------|
| | | Número de municípios | Percentual |
| 1. Instrumento legal de instituição das Controladorias Gerais dos Municípios | Ausência de legislação instituindo o sistema de controle interno e a Controladoria Geral do Município. | 50 | 82% |
| | Inexistência de manuais para atuação dos servidores das Controladorias Geral do Município. | 51 | 84% |
| | Inexistência de código de ética para os servidores da Controladoria Geral do Município. | 52 | 85% |

Fonte: Dados da pesquisa.



Tabela - Fragilidades na capacidade institucional das Controladorias Gerais dos Municípios

| Componentes/Requisitos | Descrição do problema | Incidência | |
|---|--|----------------------|------------|
| | | Número de municípios | Percentual |
| 2. Posicionamento dentro da Estrutura Organizacional | Controladoria Geral do Município vinculada a outra secretaria municipal (Planejamento ou Finanças) | 18 | 29% |
| | Controladoria Geral do Município não dispõe de infraestrutura para realizar as suas atividades. | 38 | 62% |

Fonte: Dados da pesquisa.



Tabela - Fragilidades na capacidade institucional das Controladorias Gerais dos Municípios

| Componentes/Requisitos | Descrição do problema | Incidência | |
|----------------------------|--|----------------------|------------|
| | | Número de municípios | Percentual |
| 3. Recursos Humanos | Controladoria Geral do Município conta apenas com até dois servidores. | 57 | 93% |
| | Inexistência de servidores efetivos, concursados, para área do controle interno. | 56 | 92% |
| | Inexistência de plano de carreira para a área do controle interno. | 55 | 90% |
| | Controladoria Geral dirigida por servidor sem nível superior completo. | 7 | 11% |
| | Falta de pessoal preparado para realizar as atividades de uma Controladoria. | 50 | 82% |

Fonte: Dados da pesquisa.



Tabela - Fragilidades na capacidade institucional das Controladorias Gerais dos Municípios

| Componentes/Requisitos | Descrição do problema | Incidência | |
|--|---|----------------------|------------|
| | | Número de municípios | Percentual |
| 4. Recursos Financeiros e Materiais | Ausência de dotação orçamentária específica para a Controladoria Geral do Município. | 33 | 54% |
| | Ausência de programas específicos para o combate à corrupção. | 54 | 89% |
| | Inexistência de local adequado para funcionamento da Controladoria Geral do Município. | 27 | 44% |
| | Ausência de materiais como equipamentos, máquinas fotográficas, notebooks e outros como veículos, para o funcionamento adequado da Controladoria Geral do Município | 36 | 59% |
| | Inexistência de sistemas informatizados na Controladoria Geral do Município. | 50 | 82% |

Fonte: Dados da pesquisa.



Tabela - Fragilidades na capacidade institucional das Controladorias Gerais dos Municípios

| Componentes/Requisitos | Descrição do problema | Incidência | |
|--|---|----------------------|------------|
| | | Número de municípios | Percentual |
| 5. Funcionamento da Controladoria Geral Municipal | Inexistência de planejamento das atividades da Controladoria Geral. | 33 | 67% |
| | Ausência da realização de atividades típicas de uma Controladoria. | 33 | 67% |
| | Ausência de elaboração de relatórios pela Controladoria Geral. | 42 | 69% |
| | Ausência de publicação dos relatórios elaborados pela Controladoria Geral quando gerados. | 58 | 95% |
| | Inexistência de link na página da prefeitura para a Controladoria | 56 | 92% |

Fonte: Dados da pesquisa.



Propostas de ações e produtos

Prefeitos



**Ambiente
de
Controle**



- Instituir por meio de Lei o SCI e CGM
- Código de Ética: divulgação e capacitação dos servidores;
- CPAD para coibir os desvios;
- Regimento Interno;
- Organograma;
- Mapear os Processos de Trabalho;
- Segregação de Funções;
- Plano de Carreira;
- Plano de Capacitação.



**Gestão de
Riscos**



- Planejamento Estratégico, Tático e Operacional, definindo os seus objetivos e valores éticos;
- Gestão de Riscos;
- Manual de Gestão do Patrimônio;
- Normas/Rotinas que evitem a concentração de informações nas mãos de terceiros ou em mãos de poucas pessoas.



**Atividades
de
Controle**



- Manual das Atividades de Controle Interno;
- Normativos: descrevam a autoridade, as responsabilidades e a atuação do órgão e servidores de CGM;
- Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI);
- dotar as Controladorias Gerais com sistemas informatizados;
- Mecanismo para Comunicação com os servidores: missão, as metas, os valores e as estratégias estabelecidas;
- Política de gestão de recursos humanos, de forma a atrair, treinar, aconselhar, avaliar e reter talentos.



**Informação
e
Comunicação**

- estabelecer **mecanismos de comunicações interna e externa** que promovam a circulação de informações por todos os setores e níveis hierárquicos, e levem aos gestores e servidores informações tempestivas para a tomada de decisão;
- estabelecer **ouvidoria pública** para servir de canal de comunicação com o cidadão (público externo).



Atividades de Monitoramento



- Mapeados os Processos, fazer a identificação dos **pontos de controle** dos processos de trabalho, principalmente das áreas de planejamento, gestão financeira;
- estabelecer **plano de monitoramento das recomendações** emitidas por órgãos de controle externo ao município;
- a Controladoria Geral deve estabelecer **plano de monitoramento das atividades de controle interno** e de avaliação do sistema de controle interno.



Prefeitos



**Controladorias
Gerais dos
Municípios**

- Precisam assegurar as condições mínimas de existência, a começar pela instituição legal do SCI e da CGM;
- Deve estar no mesmo nível de secretaria e com uma remuneração digna;
- Concursos para contratação de servidores efetivos;
- Garantir as condições financeiras e materiais para que realizem as atividades com dotações orçamentárias específicas;
- Valorizar o controle e dando as condições mínimas de combate à corrupção no âmbito dos municípios.



Capacidade institucional da CGM

Questionário de Diagnóstico das Unidades de Controle Interno (QDUCI)

| Conceito | Dimensões estudadas | Questões |
|--|---|----------|
| CONTROLADORIA GERAL MUNICIPAL Órgão Central do Sistema de Controle Interno | 1. Instrumento legal de criação das CGM | 3 |
| | 2. Estrutura Organizacional | 2 |
| | 3. Perfil dos Recursos Humanos | 5 |
| | 4. Recursos Financeiros e Materiais | 5 |
| | 5. Funcionamento das Controladorias | 6 |



1. Instrumento legal de instituição das CGM

| Descrição do problema | Incidência | |
|---|----------------------|------------|
| | Número de municípios | Percentual |
| 1. Ausência de legislação instituindo o sistema de controle interno e a Controladoria Geral do Município. | 50 | 82% |
| 2. Inexistência de manuais para atuação dos servidores das Controladorias Geral do Município. | 51 | 84% |
| 3. Inexistência de código de ética para os servidores da Controladoria Geral do Município. | 52 | 85% |

Fonte: Dados da pesquisa.



2. Posicionamento dentro da Estrutura Organizacional

| Descrição do problema | Incidência | |
|---|----------------------|------------|
| | Número de municípios | Percentual |
| 4. Controladoria Geral do Município vinculada a outra secretaria municipal (Planejamento ou Finanças) | 18 | 29% |
| 5. Controladoria Geral do Município não dispõe de infraestrutura para realizar as suas atividades. | 38 | 62% |

Fonte: Dados da pesquisa.



3. Recursos Humanos

| Descrição do problema | Incidência | |
|---|----------------------|------------|
| | Número de municípios | Percentual |
| 6. Controladoria Geral do Município conta apenas com até dois servidores. | 57 | 93% |
| 7. Inexistência de servidores efetivos, concursados, para área do controle interno. | 56 | 92% |
| 8. Inexistência de plano de carreira para a área do controle interno. | 55 | 90% |
| 9. Controladoria Geral dirigida por servidor sem nível superior completo. | 7 | 11% |
| 10. Falta de pessoal preparado para realizar as atividades de uma Controladoria. | 50 | 82% |

Fonte: Dados da pesquisa.



4. Recursos Financeiros e Materiais

| Descrição do problema | Incidência | |
|---|----------------------|------------|
| | Número de municípios | Percentual |
| 11. Ausência de dotação orçamentária específica para a Controladoria Geral do Município. | 33 | 54% |
| 12. Ausência de programas específicos para o combate à corrupção. | 54 | 89% |
| 13. Inexistência de local adequado para funcionamento da Controladoria Geral do Município. | 27 | 44% |
| 14. Ausência de materiais como equipamentos, máquinas fotográficas, notebooks e outros como veículos, para o funcionamento adequado da Controladoria Geral do Município | 36 | 59% |
| 15. Inexistência de sistemas informatizados na Controladoria Geral do Município. | 50 | 82% |

Fonte: Dados da pesquisa.



5. Funcionamento da Controladoria Geral Municipal

| Descrição do problema | Incidência | |
|---|----------------------|------------|
| | Número de municípios | Percentual |
| 16. Inexistência de planejamento das atividades da Controladoria Geral. | 33 | 67% |
| 17. Ausência da realização de atividades típicas de uma Controladoria. | 33 | 67% |
| 18. Ausência de elaboração de relatórios pela Controladoria Geral. | 42 | 69% |
| 19. Ausência de publicação dos relatórios elaborados pela Controladoria Geral quando gerados. | 58 | 95% |
| 20. Inexistência de link na página da prefeitura para a Controladoria | 56 | 92% |

Fonte: Dados da pesquisa.



Para que a Controladoria Geral do município possa desempenhar o seu papel, o prefeito precisa assegurar as condições mínimas de sua existência, a começar pela instituição legal do SCI e da CGM. Sua posição deve estar no mesmo nível de secretaria e com uma remuneração digna. Concursos devem ser realizados para contratação de servidores efetivos para a área de controle, garantindo as condições financeiras para que realizem as atividades com dotações orçamentárias específicas, valorizando o controle e dando as condições mínimas de combate à corrupção no âmbito dos municípios.

**MINISTÉRIO DA
TRANSPARÊNCIA E
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

