

2020

Manual do Controle Interno



Cleber José Couto
Câmara Municipal de Extrema
3/7/2020

Sumário

INTRODUÇÃO	4
APRESENTAÇÃO	5
DEFINIÇÕES	7
Controle Interno	7
Sistema de Controle Interno	7
Eficiência, Eficácia e Efetividade	7
LEGISLAÇÃO	9
OBJETIVOS	9
TIPOS DE CONTROLE INTERNO EXERCIDOS	10
Controles prévios:	10
Controles concomitantes:	10
Controles subsequentes:	10
ABRANGÊNCIA DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO	10
Controles Contábeis/Financeiros/Orçamentários:	11
Controles Administrativos/Operacionais:	11
Controles Patrimoniais:	11
FORMA DE ATUAÇÃO	11
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	12
NORMAS DE ROTINAS INTERNAS E PROCEDIMENTOS DE CONTROLE	13
MAPEAMENTO DAS ÁREAS DE CONTROLE	14
➤ Setor 01 – Atividade Finalística	16
➤ Setor 02 – Apoio a atividade finalística	17
➤ Setor 03 – Gestão administrativa e operacional	18

INTRODUÇÃO

Este Manual tem o propósito de reestruturar as normas e procedimentos já implantados na Câmara Municipal de Extrema, trazendo novos processos de ordem contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Algumas rotinas já estabelecidas não tiveram alterações significativas, no entanto foram formatadas e adaptadas em consonância com este manual.

Com vistas a melhorar a eficiência no uso dos recursos públicos as normas e procedimentos de controle serão mensuradas por meio de indicadores de desempenho para acompanhamento e comparação de resultados.

Para otimização da comunicação interna entre os setores que se relacionam, cada norma ou instrução tem a indicação do setor responsável pelo seu cumprimento.

As normas e procedimentos são demonstradas de forma simples e objetiva, sendo que, para melhor compreensão dos seus usuários elas serão acompanhadas de um fluxograma demonstrando as etapas do processo.

Nesse sentido, o manual propiciará otimização na alocação dos recursos públicos, evitando fraudes, erros e desperdícios que prejudicam a obtenção dos resultados pretendidos.

Salienta-se, por oportuno, que as linhas de ação apresentadas não têm a pretensão de esgotar os assuntos passíveis de análise, podendo ser feitas sugestões ao controle interno da Câmara Municipal de Extrema, ou até mesmo ser apresentados propostas de modificação deste manual pela própria Controladoria do Legislativo, para que as normas ou instruções se adaptem à realidade de cada caso, a fim de que incorporem a legislação específica e as peculiaridades de cada gestão.

APRESENTAÇÃO

O Controle Interno está definido em lei e atua sobre a verificação da legalidade dos atos de arrecadação da receita e realização da despesa, a fidelidade dos agentes da administração responsáveis pelos bens e valores públicos e o cumprimento do programa de trabalho descrito no orçamento.

No âmbito da Câmara Municipal de Extrema o controle interno teve início com a edição da Resolução n.º 52 de 26/05/2004 que criou a controladoria interna dentro da estrutura administrada nesta Casa de Leis, dando a denominação de "Controladoria do Legislativo" e definiu suas finalidades.

Após aproximadamente um ano da criação do controle interno na estrutura administrativa da Câmara Municipal de Extrema foi publicada Resolução n.º 63 de 06/04/2005 que criou o cargo efetivo de controlador interno e definiu as atribuições para o cargo.

Ainda no ano de 2005 foi aberto concurso público para preenchimento do cargo de controlador interno e outros cargos, e após a homologação do concurso público foi concedido a posse do cargo ao controlador interno em dezembro do ano de 2005.

Em 15/11/2006 foi publicado Portaria n.º 79/2006 que formalizou o primeiro manual sobre organização, normas e procedimentos de controle interno da Câmara Municipal de Extrema.

Com o passar dos anos a Controladoria do Legislativo vem evoluindo e obtendo conquistas na forma de trabalhar, após a edição do manual foi aprovada mais duas normas sugeridas pela Controladoria do Legislativo, sendo elas:



Decreto Legislativo n.º 87 de 19/03/2012 que estabeleceu procedimentos para concessão de diárias e adiantamento de viagem.

Instrução Normativa SCI n.º 02/2012 estabeleceu normas internas para controle patrimônio.

Nessa esteira, a reestruturação do manual de controle interno busca a melhoria na forma de comunicar as normas escritas, com técnicas atuais, que vão ao encontro da eficiência no uso dos recursos públicos.

DEFINIÇÕES

Controle Interno

De acordo com a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI¹, controle interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que a consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais sejam alcançados:

- execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- cumprimento das obrigações de *accountability*;
- cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;
- salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.

Sistema de Controle Interno

Segundo a definição fornecida pelo *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA)², citada na cartilha sobre controle interno do TCEMG:

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

Eficiência, Eficácia e Efetividade

¹ Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores Diretrizes para as normas de controle interno do setor público./— Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores; Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007. p. 19

² Cartilha de Orientações sobre Controle Interno – TCEMG. p. 23

Os ensinamentos trazidos por BLUMEN, Abrão³, et al., temos as seguintes definições:

Eficiência – É a obtenção de um produto ou serviço com menor quantidade possível de recursos (materiais e humanos). Pode ser demonstrada por meio da razão:

$Ef = P/R$, em que Ef – eficiência, P – produtos, R – recursos utilizados (Chiavenato, 2000, p.36).

Refere-se ao modo de fazer ou ao processo de trabalho. Um procedimento será mais eficiente que outro em duas situações: a) o procedimento A produz maior quantidade de produto que o procedimento B, consumindo menos quantidade de recursos; b) o procedimento A produz maior quantidade de produto que o procedimento B, consumindo a mesma quantidade de recursos (Ribeiro Filho, 2001, p.65).

Eficácia – É o atendimento dos desejos e das necessidades de quem consome o produto ou serviço. Portanto, o que se observa é se o consumidor do produto ou serviço obteve a satisfação desejada ao consumi-lo. Pode ser demonstrado por meio da razão:

$Ec = P/S$, em que Ec – eficácia, P – produto, S – satisfação do consumidor/usuário.

Bateman e Snell (1998, p.27) explicam, ainda, que ser eficaz é atingir os objetivos organizacionais.

Efetividade – É o cumprimento da meta estabelecida para um projeto, para uma atividade ou para a organização. Ao confrontar o resultado obtido com a meta estabelecida, principalmente no aspecto que envolve o número de pessoas atendidas ou satisfeitas, é possível verificar se ação do gestor foi efetiva ou não.

$Et = P/M$, em que Et – efetividade, P – produto, M – meta estabelecida.

³ BLUMEN, Abrão, et al. Guia Municipal de Administração Pública. São Paulo: Editora NDJ, Agosto/2006. p. 14 e 15

LEGISLAÇÃO

A existência e a ação do Controle Interno nas entidades da administração pública municipal do ponto de vista legal são regidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), Lei Federal 4.320/64, Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município, devendo obedecer também, às disposições da Lei Complementar 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal, Instruções Normativas do TCEMG e outras leis e normas que remetam as matérias específicas de cada ponto de controle.

OBJETIVOS

O Sistema de Controle Interno da Câmara Municipal de Extrema, com atuação prévia, concomitante e posterior aos atos administrativos, tem os seguintes objetivos:

- ✓ orientar, acompanhar, fiscalizar e avaliar as gestões orçamentárias, financeiras, patrimoniais e operacionais desta entidade, com vistas à aplicação regular e à utilização racional dos recursos e bens públicos;
- ✓ avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Legislativo Municipal;
- ✓ comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial desta entidade;
- ✓ exercer o controle das operações de créditos, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Legislativo Municipal;
- ✓ subsidiar os responsáveis pela elaboração de planos, orçamentos e programação financeira, com informações e avaliações relativas à gestão do Legislativo Municipal;
- ✓ verificar e certificar as contas dos responsáveis pela aplicação, utilização ou guarda de bens e valores públicos, e de todo aquele que, por ação ou omissão, der causa à perda, subtração ou estrago de valores, bens e materiais de propriedade ou responsabilidade do Legislativo Municipal;

- ✓ tomar as contas dos responsáveis por bens e valores, ao final de sua gestão, quando não prestados voluntariamente;
- ✓ emitir relatórios periódicos e por ocasião do encerramento do exercício, sobre as contas e balanço geral do Legislativo Municipal, e nos casos de inspeções, verificação e tomadas de contas;
- ✓ zelar pela organização e manutenção atualizada dos cadastros dos responsáveis por dinheiros, valores e bens públicos, o controle de estoque, almoxarifado, controle de patrimônio, controle de abastecimento, de manutenção de veículos, obras, convênios;
- ✓ controlar os limites para a inscrição de despesas em restos a pagar;
- ✓ apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

TIPOS DE CONTROLE INTERNO EXERCIDOS

A fim de alcançar os objetivos pretendidos os controles internos exercidos são:

Controles prévios: pretendem prevenir erros (controles prévios ou preventivos, por exemplo: estabelecer um fluxo de despesas para a entidade, estabelecer requisitos para autorizações);

Controles concomitantes: pretendem detectar erros (por exemplo: verificar os padrões de atuação para o fechamento da folha);

Controles subsequentes: pretendem corrigir erros detectados (controles posteriores ou de conferência. Por exemplo: ressarcimento de pagamento feito a maior);

ABRANGÊNCIA DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Conforme estabelecido na Constituição da República, o Sistema de Controle Interno desta Entidade abrange os:

Controles Contábeis/Financeiros/Orçamentários: compreendem os procedimentos e documentos relativos à salvaguarda dos ativos e a confiabilidade e exatidão dos registros e dos relatórios financeiros e orçamentários.

Controles Administrativos/Operacionais: compreendem os procedimentos e registros relacionados ao processo de tomada de decisão, os quais conduzem à prática das atividades autorizadas, no alcance dos objetivos da instituição. Relacionam-se, portanto, à "eficiência operacional" e à "vigilância gerencial".

Controles Patrimoniais: compreendem os procedimentos e documentos relativos à salvaguarda do patrimônio público.

Estes controles são exercidos observando os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.

No âmbito do Legislativo Extremense a coordenação das atividades do sistema de controle interno será exercida pelo servidor ocupante de cargo efeito de controlador interno.

FORMA DE ATUAÇÃO

Os princípios de Controle Interno correspondem a medidas que devem ser adotadas em termos de políticas, sistemas e organização para a consecução dos seus objetivos.

Os princípios mencionados nas literaturas especializadas e adotados por este órgão são os seguintes:

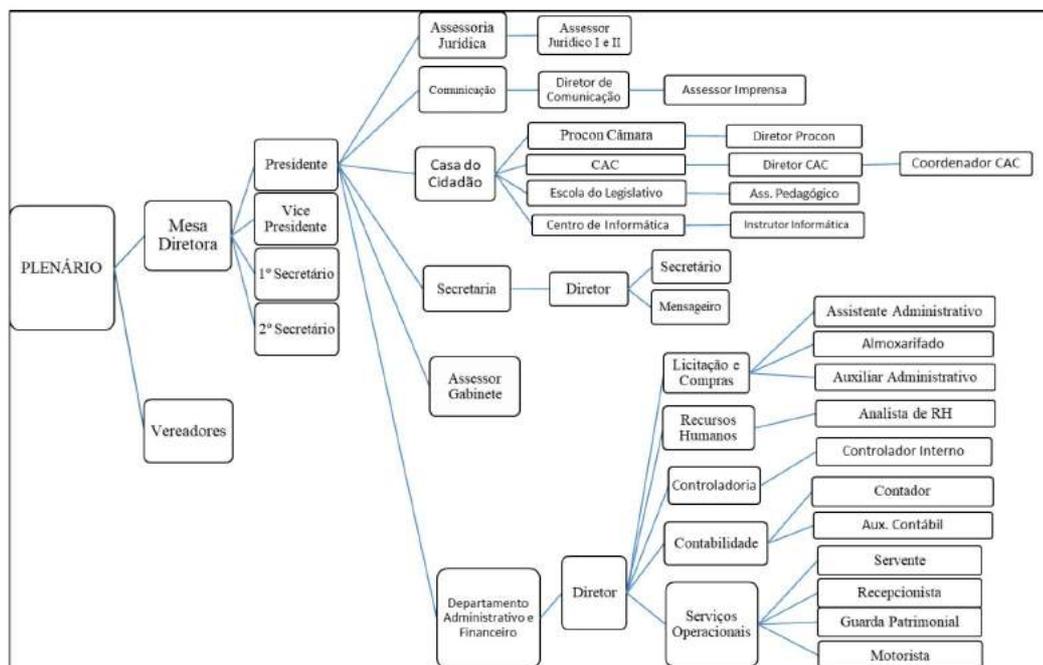
- A responsabilidade sempre é delimitada, caso contrário o controle será ineficiente.

- A contabilização e as operações propriamente ditas são segregadas. Um servidor/funcionário ou departamento não ocupa uma posição em que tenha controle contábil e, ao mesmo tempo, controle das operações que geram os lançamentos contábeis.
- São utilizadas todas as provas disponíveis, independentes, para comprovar a exatidão das operações da contabilidade.
- Nenhuma pessoa tem completamente sob sua responsabilidade uma transação comercial.
- O pessoal é criteriosamente selecionado e treinado. Um treinamento cuidadoso resulta num melhor rendimento, menores custos e empregados atentos e ativos.
- É aconselhável a realização de rotação entre os empregados designados para cada trabalho e são obrigatórias as férias regulamentares. A rotação reduz as oportunidades para que se cometam fraudes e, frequentemente, resulta em novas ideias de sistemas.
- As instruções são feitas por escrito. Os manuais de procedimentos fomentam a normalização, a eficiência e evitam erros.
- Existe um sistema de revisão e avaliação das normas, operações e registros – Auditoria Interna.
- É elaborado plano de trabalho que abrange todas as áreas administrativa.

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A estrutura administrativa⁴ da Câmara Municipal de Extrema é representada conforme figura a seguir:

⁴ Resolução n.º 06 de 30/12/1996. Alterada pela Resolução n.º 171 de 20/05/2013.



NORMAS DE ROTINAS INTERNAS E PROCEDIMENTOS DE CONTROLE

Para o bom funcionamento e dimensionamento das atividades exercidas no âmbito da Câmara Municipal de Extrema, cada norma de rotina interna e procedimento de controle será proposta por meio de Instrução Normativa.

Cabe ressaltar que apenas a norma de rotina interna e procedimentos de controle voltada ao Controle Interno da Câmara Municipal de Extrema será regulada por portaria do legislativo, pois ela será a base para regular a criação de novas normas.

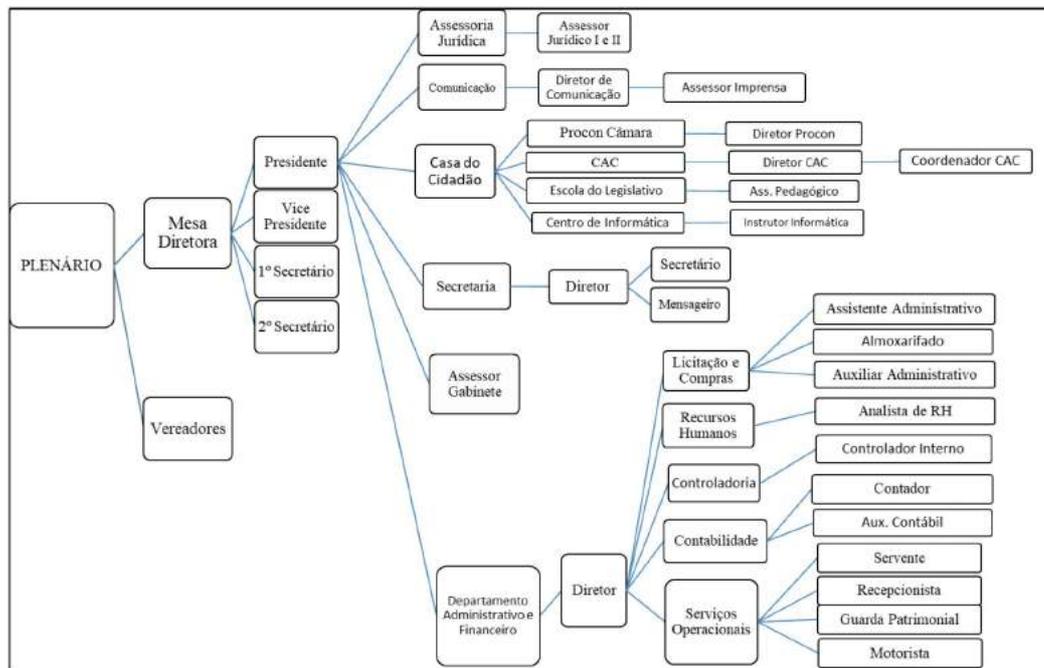
A utilização de Instrução Normativa visa facilitar o controle das normas expedidas, bem como, sua fácil localização, utilização e identificação de responsáveis pelas rotinas propostas.

Sendo assim, ficam incluídas neste manual todas as instruções normativas expedidas pela Controladoria e aprovadas pelo Presidente da Câmara Municipal de Extrema.

MAPEAMENTO DAS ÁREAS DE CONTROLE

Para identificar todas as áreas administrativas da Câmara Municipal de Extrema, foi utilizado o organograma que definiu o nível de hierarquia de cada cargo ou função pertencente a estrutura da Casa de Leis.

Figura 01: Estrutura administrativa



Fonte: Resolução n.º 06 de 30/12/1996. Alterada pela Resolução n.º 171 de 20/05/2013.

Assim é possível visualizar de forma mais clara os cargos e funções em linha reta com a alta administração e definir qual deles estão ligados a assuntos administrativos que serão objeto de controle.

Outro fator analisado foi identificar as funções do Poder Legislativo Extremense, que são: fiscalização financeira orçamentária e de controle externo do Executivo; julgamento político-administrativo. A Câmara Municipal também desempenha as

atribuições que lhe são próprias, atinentes a gestão dos assuntos de sua economia interna, tudo conforme ensina o Regimento Interno⁵, *in verbis*:

"Artigo 2º - As funções legislativas da Câmara Municipal consistem em deliberar por meio de leis, decretos legislativos, resoluções, elaboração de emendas à Lei Orgânica Municipal, leis complementares, leis ordinárias, códigos pertinentes ao Município, respeitadas as reservas constitucionais da União e do Estado.

Artigo 3º - As funções de fiscalização financeira consistem no exercício do controle da Administração local, principalmente quanto a execução orçamentária e ao julgamento das contas pelo Prefeito, da fiscalização financeira e administrativa, execução orçamentária e julgamento das contas da Câmara, sempre mediante auxílio do Tribunal de Contas do Estado, no que couber.

Artigo 4º - As funções de controle externo da Câmara implicam na vigilância dos negócios do Executivo em geral, sob o prisma da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e da ética político-administrativa com a tomada das medidas sanatórias que se fizerem necessárias.

Artigo 5º - As funções julgadoras ocorrem nas hipóteses em que é necessário julgar os agentes políticos, quando estes cometem infrações político-administrativa previstas em lei.

Artigo 6º - A gestão dos assuntos de economia interna da Câmara realizar-se-á através da disciplina regimental de suas atividades e da estrutura de seus serviços auxiliares."

Desta forma, a Controladoria do Legislativo identificou as entradas (input) e saídas (output) de serviços, e, separou as áreas de controle por meio de setores:

⁵ Resolução n.º 06 de 30/12/1996, art. 2º a 6º

➤ Setor 01 – Atividade Finalística

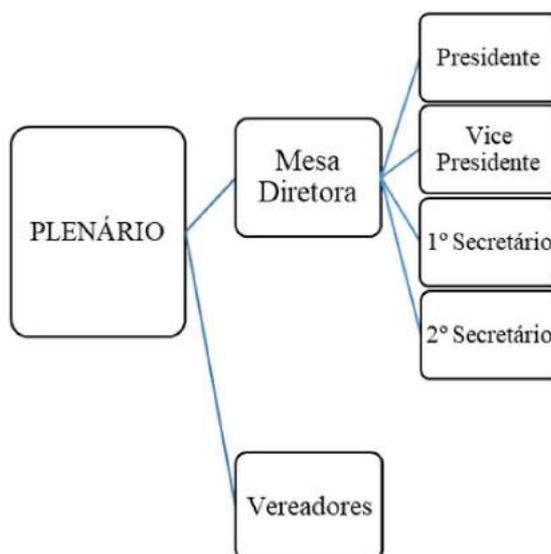
Esse setor representa a atividade finalística da Câmara Municipal de Extrema, nele ocorrem as atividades de fiscalização financeira, orçamentária e de controle externo do Executivo, bem como, o julgamento político-administrativo de todas as matérias que tramitam no processo legislativo.

Esse setor é tido como cliente interno, pois ele demanda recursos para sua prestação de serviços.

Assim, para efeitos de controle, o setor 01 deve ater-se as normas gerais, como: controle de patrimônio; controle de diárias e adiantamento de viagem; e requisição de compras. Onde respeitará o fluxo dos serviços e cumprirá seu papel conforme determina cada instrução normativa.

O setor é representado pela figura abaixo:

Figura 02 – Setor 01



➤ Setor 02 – Apoio a atividade finalística

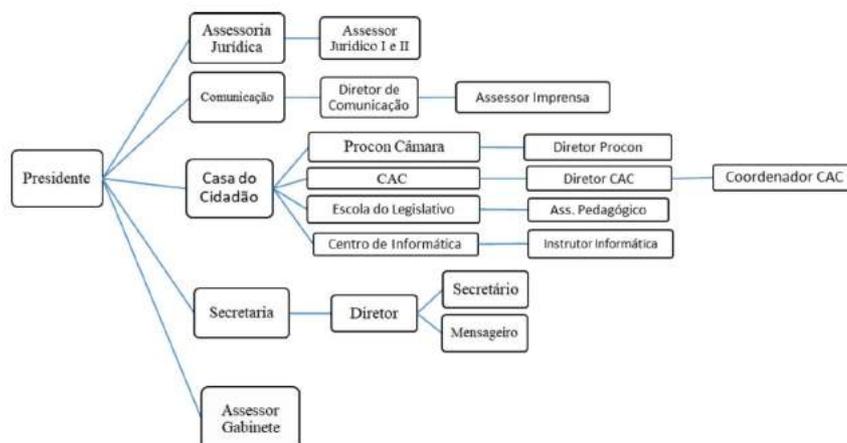
Esse setor dá suporte a atividade finalística da Câmara Municipal de Extrema, nele ocorrem as atividades de apoio no processo legislativo, divulgação dos serviços prestados e atendimento de serviços feitos pela Casa do Cidadão.

Na maior parte esse setor é tido como cliente interno, pois ele demanda recursos para sua prestação de serviços, no entanto a atividade de divulgação (assessoria de imprensa) contém procedimentos administrativos específicos, visto que, é gestora de contrato de prestação de serviços de publicidade.

Assim, para efeitos de controle, o setor 02 deve ater-se as normas gerais, como: controle de patrimônio; controle de diárias e adiantamento de viagem; requisição de compras; e em específico, a assessoria de imprensa deve ater-se além das normas gerais as normas relativas à sua área de atividade. Onde respeitarão o fluxo dos serviços e cumprirão seu papel conforme determina cada instrução normativa.

O setor é representado pela figura abaixo:

Figura 03 – Setor 02



➤ Setor 03 – Gestão administrativa e operacional

Nesse setor ocorrem as atividades administrativas e operacionais para atender toda demanda do Poder Legislativo atinentes a gestão dos assuntos de sua economia interna.

Esse setor é tido como fornecedor de produtos e serviços internos. Assim a maior parte das instruções normativas estão ligadas a esse setor.

Para efeito de controle, o setor 03 deve ater-se as normas gerais, como: controle de patrimônio; controle de diárias e adiantamento de viagem; e requisição de compras.

Considerando as atividades exercidas pela área administrativa e operacional, foi identificado os processos onde os riscos de falhas e desperdícios podem gerar mais impacto no contexto geral do órgão. Desta forma o setor deve ater-se também as instruções específicas de: contabilidade; fluxo de despesas; licitação e compras; recursos humanos; almoxarifado; frotas; portal da transparência. Onde respeitará o fluxo dos serviços e cumprirá seu papel conforme determina cada instrução normativa. O setor é representado pela figura abaixo:

Figura 04 – Setor 03

