



**RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 002/2018 – Nível de Entidade**

**Assunto:** Avaliações dos Controles Internos em Nível de Entidade

<b>UNIDADE AUDITADA</b>	PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO MUNDO
<b>GESTOR DA UNIDADE</b>	<b>ANTONIO MAFINI</b>

## I. INTRODUÇÃO

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º **002/UCI/2018**, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre atos e consequentes fatos de gestão, ocorridos na Unidade Auditada, no período de **14/03/2018** a **30/04/2018**.

Os componentes e princípios avaliados na estrutura administrativa da Entidade, conforme embasamento e conceitos estabelecidos no Programa Aprimora desenvolvido pelo TCE em parceria com a CGU, foram os listados abaixo:

### **COMPONENTES E PRINCÍPIOS DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS AVALIADOS (COSO 2013)**

#### **Ambiente de Controle**

##### **Princípio 01 - A Organização demonstra ter comprometimento com integridade e valores éticos.**

1. A alta administração estabeleceu um código de ética ou códigos formais de conduta e outras políticas que comunicam normas apropriadas de comportamento moral e ético esperados dos seus colaboradores?
2. Existem processos para avaliar o desempenho das pessoas e das equipes em relação às normas de conduta da organização?
3. A organização realiza periodicamente treinamentos focados em temas relacionados à integridade e valores éticos?
4. Foi criada comissão de ética na entidade para tratar os desvios em relação às normas de conduta da entidade?

##### **Princípio 02 - A administração estabelece as estruturas, os níveis de subordinação e as autoridades e responsabilidades adequadas na busca dos objetivos.**

5. A estrutura organizacional é formalizada por meio de organograma complementado por manual da organização (regimento interno e/ou estatuto) e outros instrumentos normativos (resoluções, portarias, etc.)?
6. As competências são adequadamente atribuídas e responsabilidades são apropriadamente delegadas e comunicadas em todos os níveis da organização, juntamente com procedimentos efetivos para monitorar resultados (prestação de contas)?



7. A entidade dispõe de Auditoria Interna em sua estrutura organizacional?

8. A entidade dispõe de Ouvidoria em sua estrutura organizacional?

**Princípio 03 - A organização demonstra comprometimento para atrair, desenvolver e reter talentos competentes, em linha com seus objetivos.**

9. A organização formaliza políticas e procedimentos estabelecendo as práticas admitidas para selecionar, desenvolver e reter colaboradores?

10. A administração avalia as competências dos colaboradores na organização?

11. Um programa de capacitação e treinamento regular e sistemático é adotado pela organização?

**Princípio 04 - A organização faz com que as pessoas assumam responsabilidade por suas funções de controle interno na busca pelos objetivos.**

12. Há mecanismos para comunicar as responsabilidades pelo controle interno a ser adotado pelos gestores e pela obrigatoriedade de prestar contas?

13. A administração estabelece métricas, incentivos e outras recompensas aos colaboradores em razão do desempenho da entidade aplicáveis às responsabilidades em todos os níveis da organização?

#### Avaliação de Riscos

**Princípio 05 - A organização especifica os objetivos com clareza suficiente, a fim de permitir a identificação e a avaliação dos riscos associados aos objetivos.**

14. A organização adota um processo formal e sistemático de planejamento e gestão estratégica para estabelecer e gerenciar os objetivos estratégicos, incluindo a missão, a visão, os valores e compromissos da organização?

15. A organização desdobra os objetivos estratégicos em planos tático e operacional até se chegar aos objetivos no nível de atividades (divisões, processos e operações)?

16. Juntamente com a definição de objetivos, são estabelecidos padrões (indicadores, metas, resultados esperados e afins) para medir o progresso, a qualidade e o desempenho desejado das ações da entidade?

**Princípio 06 - 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.**

17. A organização dispõe de uma Política de Gestão Riscos?

**Princípio 07 - A organização considera o potencial para fraude na avaliação dos riscos à realização dos objetivos.**

18. Os riscos de fraudes e corrupção que afetam diretamente a capacidade da organização de realizar seus objetivos são formalmente identificados, avaliados e tratados pela organização?

**Princípio 08 - A organização identifica e avalia mudanças que poderiam afetar, de forma significativa, o sistema de controle interno.**

19. A organização avalia formalmente a gestão de riscos estabelecida de modo a mantê-la atualizada em razão de mudanças significativas?



### Atividade de Controle

**Princípio 09 - A organização seleciona e desenvolve atividades de controle que contribuem para a redução, a níveis aceitáveis, dos riscos à realização dos objetivos.**

20. As atividades de controle adotadas pela organização são abrangentes (em todos os níveis da organização) e razoáveis, relacionando-se diretamente com seus objetivos e riscos?

21. Atribuições ou responsabilidades por atividades-chave da organização (autorização, execução, atesto/aprovação, registro e revisão) são devidamente segregadas entre diferentes colaboradores?

**Princípio 10 - 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.**

22. Há políticas e procedimentos estabelecidos e aplicados para atuar sobre os riscos em atividades relevantes para o alcance de objetivos-chave, relacionados ao cumprimento da missão e da visão da organização?

23. A alta administração revisa periodicamente as atividades de controle para determinar sua contínua relevância e as atualiza quando necessário?

### Informação e Comunicação

**Princípio 11 - A organização obtém ou gera e utiliza informações significativas e de qualidade para apoiar o funcionamento do controle interno.**

24. Informações relevantes para que as pessoas cumpram suas responsabilidades são identificadas e coletadas, no formato e com o detalhamento suficiente, tornando possível a condução e o controle dos planos/programas/processos/ações de forma eficiente e eficaz?

**Princípio 12 - A organização transmite internamente as informações necessárias para apoiar o funcionamento do controle interno, inclusive os objetivos e responsabilidades pelo controle.**

25. Existe um processo definido para comunicar e disponibilizar tempestivamente as informações necessárias para que toda a equipe entenda e conduza suas responsabilidades quanto ao bom funcionamento do sistema de controle interno?

**Princípio 13 - A organização comunica-se com os públicos externos sobre assuntos que afetam o funcionamento do controle interno.**

26. A organização divulga em seu sítio da internet informações de interesse geral ou coletivo, em atendimento à Lei de Acesso à Informação?

27. A organização disponibiliza canal de denúncias e de esclarecimento de dúvidas aos colaboradores, terceiros e público externo?

### Monitoramento

**Princípio 14 - A organização seleciona, desenvolve e realiza avaliações contínuas e/ou independentes para se certificar da presença e do**



**funcionamento dos componentes do controle interno.**

28. O sistema de controle interno da organização é constantemente monitorado pelos gestores para avaliar sua validade e qualidade ao longo do tempo?

29. O sistema de controle interno da organização tem sido avaliado pela auditoria interna, TCE/MT, CGU e TCU, entre outros, para assegurar que as atividades de controle são apropriadas ao risco e funcionam conforme planejado, bem como determinar se estão presentes e em funcionamento todos os seus componentes e princípios?

**Princípio 15 - A organização avalia e comunica deficiências no controle interno em tempo hábil aos responsáveis por tomar ações corretivas, inclusive a alta administração.**

30. As avaliações de controle interno são adequadamente reportadas às pessoas que tem poder para determinar as ações corretivas e aos órgãos de controle, supervisão e regulamentação cabíveis?

## II. ESCOPO

Os trabalhos foram realizados na Sede da unidade auditada, no período de **14/03/2018** a **30/04/2018**, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público, objetivando o acompanhamento preventivo dos atos e fatos de gestão ocorridos no período de abrangência do trabalho.

Destaca-se que os exames realizados foram impactados de forma significativa em decorrência da disponibilização intempestiva de documentos e das informações solicitadas formalmente pela auditoria, bem como, pela não realização da entrevista junto a Secretária de Administração e Finanças, o que impossibilitou o atendimento de alguns critérios da auditoria, impactando na extensão e profundidade dos exames realizados em relação a todas as áreas analisadas.

De acordo com o escopo definido e em face aos exames, realizados por amostragem, foram efetuadas as seguintes análises:

- **Sistema de Controle Interno** - Avaliação da estrutura de controles internos em nível de entidade, com base no modelo referencial COSO 2013, abordando aspectos essenciais relacionados aos componentes da estrutura conceitual, quais sejam, ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento.

## III. ANÁLISE GERENCIAL

O questionamento central circunda sobre o que motiva avaliar controles internos? A resposta a esse questionamento, que em última análise é a própria razão de ser deste trabalho de fiscalização, fundamenta-se em três conceitos elementares, que são o ponto de partida para o entendimento do assunto: objetivos, riscos e controles.

- **Objetivo** é algo que se estabeleceu para ser alcançado;



- **Risco** é a possibilidade de algo acontecer e impedir ou dificultar o alcance de um objetivo;
- **Controle - Controles Internos:** Conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vista a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados. (IN TCU nº. 63/2010, Art. 1º, X).

Desse modo, para se estabelecer controles, primeiro é necessário que objetivos sejam definidos e como todos os objetivos envolvem, de certa maneira, uma parcela considerável de riscos, existe a necessidade de mitigá-los, identificando-os, avaliando-os e decidindo se devem ser modificados por algum tratamento.

Portanto, a existência de um sistema de controle interno eficiente contribui para uma entidade pública de melhor desempenho, apoiada em práticas gerenciais modernas e focadas no alcance de objetivos que efetivamente agreguem valor para a sociedade. E, ainda, que tudo isso seja feito de forma que se possa acompanhar e aferir o que ocorre no interior da coisa pública.

Nesse sentido, o papel da auditoria interna - como instrumento da governança é avaliar a existência, o correto funcionamento, a eficácia e a eficiência dos controles internos da organização, reportando os resultados à administração e sugerindo, se for o caso, a implementação de melhorias e a **Elaboração dos Planos de Providências**.

A responsabilidade por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos para assegurar os objetivos mencionados é da alta administração da organização, cabendo à auditoria interna ou ao órgão de controle interno da entidade avaliar a qualidade desses processos (Art. 12 da IN Conjunta CGU/MP nº. 01/2016).

A estratégia metodológica utilizada na auditoria consistiu no envio de questionário aos servidores da Prefeitura de Novo Mundo; análise documental; entrevista com colaboradores, análise de normas, pesquisas de trabalhos técnicos sobre o tema e verificação in loco com aplicação de check-list sobre os controles instituídos em nível de entidade.

Importante ressaltar que a avaliação de controles internos foi realizada com base na metodologia do *Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - Coso I: Controle Interno – Estrutura Integrada* referencial metodológico mundialmente aceito e mais recomendado para realização deste tipo de trabalho.

A avaliação ora exposta foi realizada em **nível de entidade**, ou seja, quando os objetivos de auditoria são voltados para a avaliação global do sistema de controle interno da organização ou de partes dela (unidades, secretarias, departamentos, áreas etc.) com o propósito de verificar se está adequadamente concebido e se funciona de maneira eficaz. Em outras palavras, significa diagnosticar a presença e o funcionamento de todos os componentes e princípios da estrutura de controle interno utilizada como referência.

Nesse sentido, foram analisados os seguintes componentes do controle interno da Prefeitura de Novo Mundo: ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de controle, informação, comunicação e monitoramento. Para cada componente da estrutura conceitual,



a UCI buscou avaliar a presença e efetivo funcionamento dos princípios correspondentes a cada componente, conforme modelo de referência COSO 2013.

#### **IV. RESULTADO DOS TRABALHOS**

Com base em elementos de conhecimento prévio sobre a unidade auditada e ainda, considerando o Planejamento Anual de Auditoria da Unidade de Controle Interno do Município, apresenta-se a seguir o resultado dos trabalhos de avaliação dos controles internos.

**Os resultados da avaliação dos componentes e princípios do modelo referencial encontram-se demonstrados a seguir:**

##### **A) AMBIENTE DE CONTROLE**

O ambiente de controle é um conjunto de normas, processos e estruturas que fornecem a base para aplicação do controle interno em toda a organização. O ambiente de controle abrange: a integridade e os valores éticos da organização; os parâmetros que a estrutura de governança usa para cumprir com sua responsabilidade de supervisão; a estrutura organizacional e a atribuição de autoridade e responsabilidade; o processo para atrair, desenvolver e reter talentos competentes; e o rigor envolvendo as medições, os incentivos e as recompensas de desempenho (COSO 2013).

Nesse sentido, a aplicação dos testes de controle neste componente resultou na identificação das seguintes constatações:

**Princípio 1. A Organização demonstra ter comprometimento com integridade e valores éticos.**

**Fragilidades no princípio "comprometimento com a integridade e valores éticos".**

- a) não adoção de código de ética e conduta;
- b) falta de divulgação e promoção da ética;
- c) falta de criação formal de uma Comissão de ética na entidade;
- d) ausência de condições de trabalho ou inoperância da Comissão; e
- e) Ausência de método definido para avaliar o desempenho dos colaboradores e equipes em relação às normas de conduta; e
- f) Falta de treinamentos focados em temas relacionados à integridade e valores éticos.

Os padrões de comportamento esperados e proibidos de todos dentro da organização, devem estar definidos em códigos de ética e conduta formalmente instituídos.



O Código de Ética é um dos principais instrumentos de controle interno e deve tratar de forma clara, ampla e direta dos valores e condutas esperadas e proibidas de todos dentro da organização, incluindo os colaboradores e alta direção. Esse documento é aplicável a todos aqueles que atuam na entidade, e deve esclarecer as razões e objetivos da adoção de determinados valores.

A existência e divulgação de um código de ética nas Organizações é recomendada pelo Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, pelo Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União e pelo Guia de Integridade Pública da Controladoria-Geral da União.

Treinamentos no que tange ao tema é essencial para propulsionar uma maior adesão dos servidores, o desenvolvimento de atribuições pautadas em valores éticos, dignificam o serviço público, neste viés, as organizações devem ter um plano de capacitação com o objetivo de treinar as pessoas sobre o conteúdo e os aspectos práticos relacionados à ética e às políticas de integridade. As regras não terão efetividade se as pessoas não souberem como e quando aplicá-las.

**Princípio 2. A administração estabelece, com a supervisão de governança, as estruturas, os níveis de subordinação e as autoridades.**

**Fragilidades no princípio “estrutura organizacional e de governança”**

- a) Ausência de clareza sobre as competências, atribuições e responsabilidades de áreas e cargos efetivos e comissionados;
- b) Falta de formalização (decreto ou portaria) do rol de responsáveis pelos Sistemas Administrativos (unidades executoras);

A alta administração e a estrutura de governança estabelecem a estrutura organizacional e as linhas de subordinação necessárias para planejar, executar, controlar e avaliar periodicamente as atividades da entidade – em outras palavras, executar suas responsabilidades de supervisão. A alta administração e a estrutura de governança contam com o apoio da tecnologia e dos processos exigidos para proporcionar uma clara prestação de contas e fluxos de informações em toda a entidade e suas sub-unidades (COSO 2013).

Para Coimbra<sup>1</sup> (2007, p. 49) a “estrutura organizacional é o resultado do agrupamento dos recursos humanos e materiais, e da definição do papel de cada unidade, no sentido de viabilizar o seu gerenciamento e antingir seus objetivos”. O objetivo é obter conhecimento sobre:

- a) Rol de responsáveis, estrutura organizacional e de governança e as linhas de autoridade e responsabilidades (organograma e/ou manual da administração);

---

<sup>1</sup> COIMBRA, Fábio. **Riscos Operacionais: Estrutura para gestão em bancos**. 1ª ed. São Paulo. Saint Paul Editora, 2007.



- b) Definição de competências das divisões da estrutura organizacional;
- c) Estrutura de governança da entidade (conselhos, comitês), inclusive a existência de auditoria interna e suas atribuições específicas relacionadas à gestão de riscos e aos controles internos.

A estrutura organizacional de uma organização é fundamental para o alcance de seus objetivos, pois é através dela que a entidade poderá planejar, executar e verificar os desvios por meio do controle e monitoramento das suas atividades. Independentemente do tipo de estrutura adotado, a entidade deve estar organizada de forma a permitir um eficaz gerenciamento de riscos e desempenhar suas atividades de modo a alcançar seus objetivos.

**Princípio 3. A organização demonstra comprometimento para atrair, desenvolver e reter talentos competentes, em linha com seus objetivos.**

**Fragilidades no princípio "Políticas e procedimentos de recursos humanos":**

- a) deficiências ou inadequações nas políticas ou nos procedimentos de avaliação de desempenho;
- b) deficiências ou inadequações nas políticas ou nos procedimentos disciplinares;
- c) Inexistência de plano de capacitação dos servidores da organização, principalmente das áreas com legislações novas para as organizações, como é o caso do Portal da Transparência, Ouvidoria, Contratações Públicas e Gestão Financeira.

As políticas e procedimentos de recursos humanos são um guia de conduta, as políticas refletem os posicionamentos da administração sobre o que deve ser feito pelos servidores para aplicar o controle interno, portanto, é essencial que os servidores estejam preparados para enfrentar novos desafios na medida em que as questões e os riscos da organização modificam-se e adquirem maior complexidade – em parte devido à rápida mudança de tecnologias e da intensificação das exigências.

Ensino e treinamento, sejam eles mediante instruções na sala de aula, auto estudo ou treinamento na própria função devem contribuir para que o pessoal se mantenha atualizado e trabalhem com eficácia um ambiente em fase de transição (COSO, 2013).

Conforme definição adotada pelo COSO, os controles internos são executados por pessoas. Nesse sentido, a qualidade dos servidores da organização afetam diretamente o ambiente de controle e por consequência, todos os demais componentes de um controle interno eficaz.

Políticas e procedimentos de recursos humanos são um guia de conduta onde estão as regras de conduta ética, integridade e competência esperados dentro da organização. Envolve desde contratações, treinamento, avaliações, promoções, tratamento de pessoas e situações, exonerações e até demissões. Deve-se definir claramente as competências, atribuições e responsabilidades de áreas e cargos sejam eles efetivos ou comissionados.



**Princípio 4. A organização faz com que as pessoas assumam responsabilidade por suas funções de controle interno na busca pelos objetivos**

**Fragilidades no princípio da "responsabilização pelas funções de controle interno na busca pelos objetivos" :**

- a) Deficiência na Política de responsabilização pelas funções do sistema de controle interno;
- b) Deficiência de métricas, incentivos e recompensas de desempenho que sustentem um sistema de controle interno eficaz,
- c) Deficiência de métricas, incentivos e recompensas de desempenho ajustadas aos objetivos da entidade e que evoluam dinamicamente, motivando o desempenho da administração e dos colaboradores.

A literatura especializada indica que o desempenho da entidade é altamente influenciado pelo grau em que as pessoas são responsabilizadas pelo que fazem e pela forma como são recompensadas, a exemplo do estabelecimento de métricas, incentivos ou recompensas de desempenho (aumentos salariais, promoção, bônus, visibilidade ou outras formas de recompensa não financeira para motivar o desempenho da administração e de outros colaboradores na entidade).

**B) AVALIAÇÃO DE RISCO**

Toda entidade, pública ou privada, independente do porte, natureza ou estrutura administrativa, enfrenta riscos em todos os níveis (estratégicos, táticos ou operacionais). A avaliação de riscos envolve um processo dinâmico para identificar e avaliar o que ameaça a realização dos objetivos.

**Princípio 5: A organização especifica os objetivos com clareza suficiente, a fim de permitir a identificação e a avaliação dos riscos associados aos objetivos.**

**Fragilidades no princípio de definição dos objetivos e das estratégias:**

- a) Ausência de um planejamento estratégico organizacional, contendo a visão, a missão e os objetivos organizacionais de longo prazo.

**Princípio 6: 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.**

**Fragilidades no princípio de identificação dos riscos à realização de seus objetivos:**



- a) Ausência de acompanhamento do cumprimento dos objetivos, dos indicadores, das metas e dos resultados alcançados, com medidas de aperfeiçoamento eventualmente estabelecidas para a melhoria dos resultados.;
- b) Inexistência de política de gestão de riscos e de Comitê de gestão de riscos .

**Princípio 7: A organização considera o potencial para fraude na avaliação dos riscos à realização dos objetivos.**

**Fragilidades no princípio de identificação e avaliação das mudanças realizadas para aprimorar o sistema de controle interno:**

- a) Ausência de identificação dos riscos de fraudes e corrupção;

**Princípio 8: A organização identifica e avalia mudanças que poderiam afetar, de forma significativa, o sistema de controle interno.**

**Fragilidades no princípio de seleção e desenvolvimento das atividades de controle que contribuem para a redução, a níveis aceitáveis, dos riscos à realização dos objetivos:**

- a) Falta de identificação e avaliação de mudanças significativas;
- b) Ausência de identificação e avaliação de fatores internos e externos que podem afetar significativamente a capacidade de realizar objetivos

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do modelo de excelência em Gestão Pública, recomenda que *"uma gestão pública de excelência deve contemplar processos formais de formulação e implementação da estratégia, fundamentados no exercício de pensar o futuro e integrados ao processo decisório"* (Brasil, 2014).

Para o TCU, *"a organização, a partir de sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e da sua missão institucional, deve formular suas estratégias, desdobrá-las em planos de ação e acompanhar sua implementação, oferecendo os meios necessários ao alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados"* (Brasil, 2013).

A jurisprudência do TCU é pacífica quanto a importância do planejamento estratégico (Acórdãos 1.521/2003, 1.558/2003, 2.094/2004, 786/2006, 1.603/2008 e 2.585/2012, todos de Plenário).

Ademais, o TCU tem recomendado às organizações que *"proceda à estruturação, sistematização e implementação de um processo de avaliação de riscos por meio da utilização de métodos, técnicas e ferramentas de apoio para identificação, avaliação e implementação de respostas a riscos, conforme as boas práticas dispostas no COSO –*



Estrutura Integrada de Controles Internos e ABNT NBR ISO 31.000:2009" (Acórdão TCU nº 7.573/2016 – Primeira Câmara).

O que se observa é que os princípios de avaliação de riscos da organização, estão sendo praticados e avaliados somente pela Unidade de Controle Interno em seus trabalhos de auditoria, porém, isso não é interessante, a Administração deve incluir em seu planejamento todas as metas para a Avaliação de Riscos, mesmo porque é humanamente impossível o responsável pelo Controle Interno da instituição, e mesmo sua equipe, acompanhar todos os aspectos da Avaliação de Riscos, de todas as áreas administrativas e unidades executoras do Sistema de Controle Interno, compreendendo:

- Definição dos objetivos e estratégias do órgão;
- Identificação dos riscos que comprometam o alcance dos objetivos;
- Identificação de possíveis fraudes ou atos de corrupção que impeçam a eficácia das estratégias;
- Identificação e avaliação de mudanças que ajudariam a mitigar os riscos, e as mudanças que ocorrem durante o processo do alcance dos objetivos e que podem interferir no resultado.

### **C) ATIVIDADES DE CONTROLE**

Segundo o Coso 2013, as atividades de controle devem estar distribuídas por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Elas incluem uma gama de controles preventivos e detectivos, como procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro e controle), controles de acesso a recursos e registros, verificações, conciliações, revisões de desempenho, avaliação de operações, de processos e de atividades, supervisão direta, etc.

Dessa forma, a organização deve estabelecer controles internos com objetivo de mitigar/reduzir os riscos existentes em todos os níveis da entidade (estratégicos, operacionais, divulgação e conformidade), ainda que não estejam formalizados.

**Princípio 10: 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.**

As organizações devem estabelecer políticas e procedimentos para proporcionar o controle interno. As políticas refletem o posicionamento da administração sobre o que deve ser feito para realizar o controle interno. Esses posicionamentos podem ser documentados, descritos explicitamente em outras comunicações da administração ou estar implícitos nas ações e decisões da administração. Os procedimentos consistem em ações que implementam uma política (COSO 2013).

**Fragilidades no princípio das políticas de controles internos:**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO MUNDO**  
*Estado de Mato Grosso*  
**UNIDADE DE CONTROLE INTERNO-UCI**



a) Inexistência de política de compras, estoque, sustentabilidade, compras conjuntas, estratégias de terceirização e delegação e reserva de competência.

Essas políticas apresentam os seguintes objetivos:

Tabela: Políticas aplicadas ao processo de aquisição

<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>OBJETIVO</b>
1. Política de Compras	Estabelece diretrizes para direcionar, por exemplo, aspectos como centralização ou descentralização das compras, o tipo e número de fornecedores que poderão vir a ser contratados, preferência por modelos de execução do objeto (por exemplo, equipamentos de TI, sempre que possível, devem ser adquiridos em conjunto com serviços de suporte de 3º nível), durabilidade esperada dos bens (por exemplo, copiadoras têm vida útil, na organização, de quatro anos) e diretrizes sobre padronização.
2. Política de Estoque	Estabelece diretrizes como o que deve ser estocado, se haverá ou não centralização dos estoques, qual nível de flutuação e rotatividade dos estoques são aceitáveis.
3. Política de Sustentabilidade	Contempla aspectos nos seus três eixos: sustentabilidade econômica, ambiental e social. Por exemplo, no eixo ambiental, podem ser estabelecidos os tipos de produtos 'verdes' que a organização irá adquirir.
4. Política de Compras Conjuntas	Formula diretrizes sobre o que comprar em conjunto e com quais organizações (por exemplo, para formação de atas de registro de preços ou contratações por meio de consórcios públicos).
5. Estratégia de Terceirização	Contempla a definição de diretrizes que antecedem as contratações de serviço como um todo, abarcando, por exemplo, aspectos como o escopo das atividades a serem terceirizadas, o tipo e o número de prestadores de serviço que poderão vir a ser contratados e o modelo de execução do objeto que deve ser utilizado em cada tipo de contrato (e.g., com ou sem cessão de mão-de-obra).
6. Política de Delegação e Reserva de Competência	Estabelece diretrizes para autorização de todos os tipos de contratações (atividades de custeio ou de investimento), que deve ser elaborada após a avaliação das necessidades e riscos da organização, e acompanhada do estabelecimento de controles internos para monitorar os atos delegados.

Fonte: Acórdão TCU nº. 2.622/2015 – Plenário

b) Desatualização das Instruções Normativas:



O Manual de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle a que se refere o Art. 5º da Resolução nº 01/2007 do TCE/MT foi concluído dentro dos prazos dispostos em seus incisos I e II, que compreendem o período de 2008 a 2011 e não foram atualizadas:

a) Sistema de Controle Interno, Sistema de Planejamento e Orçamento e Sistema de Compras, Licitações e Contratos aprovados pelo Decreto nº 119/2008 de 02 de Dezembro de 2008;

b) Sistema de Transportes, Sistema de Administração de Recursos Humanos, Sistema de Controle Patrimonial, Sistema de Previdência Própria, Sistema de Contabilidade, Sistema de Convênios e Consórcios e Sistema de Projetos e Obras Públicas aprovados pelo Decreto nº 034/2009 de 23 de Dezembro de 2009;

c) Sistema de Educação, Sistema de Saúde Pública, Sistema de Tributação, Sistema Financeiro e Sistema de Bem-Estar Social aprovados pelo Decreto n.º 074/2010 de 28 de Dezembro de 2010; e

d) Sistema de Comunicação Social, Sistema de Tecnologia da Informação, Sistema Jurídico e Sistema de Serviços Gerais aprovadas pelo Decreto n.º 039/2011 de 14 de Dezembro de 2011.

c) Não observância pelos agentes responsáveis pelas unidades executoras do sistema de controle interno aos procedimentos dispostos nas Instruções Normativas implantadas, apesar de algumas estarem desatualizadas.

d) Ausência de procedimentos de controles internos nas unidades executoras do Sistema de Controle Interno: Contabilidade, Contratos, Compras, Frota, Patrimônio, etc.

## **D) INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO**

Segundo expressão do COSO 2013, "informações são necessárias para que a entidade cumpra as responsabilidades de controle interno para apoiar a realização de seus objetivos. As informações sobre os objetivos da entidade são reunidas com base nas atividades da estrutura de governança e da alta administração e resumidas de forma que a administração e outros públicos entendam os objetivos e o papel que exercem na realização deles".

### **Princípio 11: A organização obtém ou gera e utiliza informações significativas e de qualidade para apoiar o funcionamento do controle interno.**

As fontes de informação podem ser comunicações por e-mail, atas ou anotações de reuniões da área operacional, relatórios operacionais, respostas a pesquisas com clientes, canais de denúncias, dados recebidos de prestadores terceirizados, órgãos reguladores, postagens em mídias sociais e blogs, mudanças organizacionais, reclamações de comportamento dos administradores, etc.



### **Fragilidades no princípio da gestão da informação:**

a) O órgão não possui ato normativo e pessoal específico com a função de transmitir internamente as informações necessárias para apoiar o funcionamento do controle interno, inclusive os objetivos e responsabilidades pelo controle, esses fatores são tratados informalmente em reuniões, e ainda não muito periódicas.

A Controladoria, disponibiliza as Instruções Normativas no site do município e comunica aos setores sobre sua existência, sempre que os agentes das unidades executoras do sistema de controle interno ingressam nas atividades.

A Controladoria, sempre encaminha os relatórios de auditoria, principalmente, aqueles do Aprimora, que são de áreas específicas, para o Prefeito e para os agentes responsáveis pela unidade, para ciência dos resultados e recomendações.

### **Princípio 12: A organização transmite internamente as informações necessárias para apoiar o funcionamento do controle interno, inclusive os objetivos e responsabilidades pelo controle.**

Destaca-se que a comunicação pode ser realizada por diversos meios, tais como manuais de políticas e procedimentos, memorandos, mensagens de correio eletrônico, quadro de avisos, videoconferências, vídeos e jornais institucionais, páginas na internet/intranet, blogs, canais de redes sociais, etc.

### **Fragilidades no princípio da comunicação interna:**

a) Ausência de um processo definido para comunicar e disponibilizar tempestivamente as informações necessárias para que toda a equipe entenda e conduza suas responsabilidades quanto ao bom funcionamento do sistema de controle interno.

### **Princípio 13: A organização comunica-se com os públicos externos sobre assuntos que afetam o funcionamento do controle interno.**

Com a aprovação da Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação, o Brasil deu um importante passo para a consolidação do seu regime democrático, ampliando a participação cidadã e fortalecendo os instrumentos de controle da gestão pública. Por meio dela, as organizações governamentais tem que divulgar informações à sociedade por iniciativa própria, de forma espontânea, independente de qualquer solicitação dos cidadãos, facilitando o processo de comunicação com os agentes externos a organização.

Além da divulgação de informações na internet e atendimento dos pedidos de informação, em atendimento à lei de acesso à informação, é importante que as entidades públicas instituam canais para recebimento de denúncias e mecanismos para que o denunciante acompanhe o andamento da denúncia, de modo a conferir maior transparência e



credibilidade no canal e contribuir para a construção de confiança nesse importante mecanismo. A gestão e efetiva resolução das denúncias recebidas são importantes para que a ferramenta tenha efetividade e fortaleça o ambiente ético e de governança da entidade;

Os canais de recebimentos de informação, são através do Controle Social e da Ouvidoria, as informações recebidas através destes canais são avaliadas pelos departamentos detentores dos fatos, feito as diligências, são adotadas as providências para a correção de eventuais falhas julgadas procedentes, os resultados são encaminhados para os interessados, e todas as informações apoiam no que couber o funcionamento do controle interno.

Em relação à divulgação e tratamento de informações relacionadas às atividades necessárias ao alcance dos objetivos da entidade, destaca-se a divulgação dos atos normativos e de informações atualizadas relacionadas às ações relevantes desenvolvidas pela entidade em página da internet <[http://www.novo\\_mundo.mt.gov.br](http://www.novo_mundo.mt.gov.br)>, bem como no Portal da Transparência, além disso, a entidade vem atendendo à Lei de Diretrizes Orçamentárias no que se refere à transparência ativa, realização de audiências públicas e atendimento a Lei de Acesso à Informação.

Verificou-se que a entidade dispõe de canal de denúncia <[http://www.novo\\_mundo.mt.gov.br/Ouvidoria/Informacao/](http://www.novo_mundo.mt.gov.br/Ouvidoria/Informacao/)> para tratar de irregularidades, tais como falhas de controle, fraudes internas e externas, além de possíveis descumprimentos éticos e políticas corporativas.

Quanto as atividades da Ouvidoria, verificamos que todos os pedidos foram respondidos, e dentro do prazo estipulado na Lei de Acesso à Informação (20 dias com prorrogação de mais 10 dias), com exceção de 01, que surgiu em período de recesso do órgão e férias do Ouvidor, e 01 em que as pessoas demandadas demoraram para apresentar as respostas nos prazos.

O município conta com a Lei de acesso à Informação, Lei e Instrução Normativa quanto ao funcionamento da Ouvidoria e SIC – Serviço de Informação ao Cidadão.

### **Fragilidades no princípio da comunicação com o público externo:**

a) O Portal da Transparência divulga todas as informações conforme dispositivos da Lei de Acesso à Informação, porém não conta com um software, que permite o cidadão a escolher as informações desejadas através de filtros de pesquisas e em tempo real, disponibiliza somente relatórios prontos, e ao final do mês subsequente aos fatos.

### **E) MONITORAMENTO**

Com o passar do tempo, os objetivos organizacionais podem mudar, novos riscos podem surgir, controles que se mostravam eficazes podem tornar-se obsoletos e políticas e procedimentos podem perder a eficácia ou deixar de ser executados da forma como foram desenvolvidos, colocando em risco a efetividade do sistema de controle interno como um todo. Por isso, os controles devem ser constantemente monitorados para verificar se os



instrumentos, processos e estruturas permanecem eficazes.

De acordo com o COSO 2013, "avaliações contínuas, independentes ou alguma combinação das duas são utilizadas para garantir que cada um dos cinco componentes de controle interno, inclusive os controles para colocar em prática os princípios de cada componente, estão presentes e funcionando".

As atividades de monitoramento são muito importantes e avaliam como cada um dos componentes do controle interno está funcionando dentro da organização governamental, fornecendo avaliações valiosas para análise da sua efetividade. Tal monitoramento pode ocorrer de duas maneiras, ou pela combinação de ambas:

- a) Monitoramento contínuo (realizado durante o processo no curso das operações normais);
- b) Avaliações separadas ou independentes (realizadas durante avaliações pontuais, comumente avaliações da auditoria ou da Controladoria).

**Princípio 14: A organização seleciona, desenvolve e realiza avaliações contínuas e/ou independentes para se certificar da presença e do funcionamento dos componentes do controle interno.**

De acordo com o COSO 2013, "avaliações contínuas, independentes ou alguma combinação das duas são utilizadas para garantir que cada um dos cinco componentes de controle interno, inclusive os controles para colocar em prática os princípios de cada componente, estão presentes e funcionando".

As avaliações realizadas por auditores externos (Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, por exemplo) na organização e por outros órgãos de controle (Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União, etc) também contribuem para a aplicação do componente de monitoramento do COSO.

**Fragilidades no princípio de avaliação contínua quanto a presença de procedimentos do controle:**

- a) Ausência de um plano de monitoramento de avaliação quanto a presença e qualidade dos procedimentos de controle interno pelos gestores;
- b) Avaliação insuficiente através de auditorias pelos órgãos de controle interno e externos, de todos os componentes do sistema de controle interno, assegurando que as atividades de controle são apropriadas ao risco e conforme planejado.

Constatou-se que os gestores não dispõem de um plano de monitoramento das recomendações resultante das auditorias nas suas áreas de atuação. Assim, é recomendado que os gestores, bem como, a Controladoria Municipal mantenham



acompanhamento sistemático do atendimento das recomendações e dos planos de ações, inclusive aqueles emanadas pelos órgãos de controle (TCE, TCU e CGU), em consonância com os acórdãos 832/2009-2ª Câmara, Acórdão nº. 5.090/2012-2ª Câmara, e Acórdão nº. 3.534/2013-1ª Câmara.

**Princípio 15: A organização avalia e comunica deficiências no controle interno em tempo hábil aos responsáveis por tomar ações corretivas, inclusive a alta administração.**

Por mais consistentes e adequados que sejam os controles internos de uma organização governamental, não é possível eliminar completamente a ocorrência de erros e irregularidades, ainda que praticadas de forma isolada por um colaborador ou terceiro em desacordo com as regras, princípios e orientações diretas da entidade.

Nesse sentido, se em decorrência das atividades de monitoramento constatar o não cumprimento das políticas e procedimentos de controle interno, deve-se comunicar tempestivamente os responsáveis pela tomada de ações corretivas na organização, inclusive órgãos de controle (TCE/MT, Polícia Civil ou Federal, Ministério Público, Procuradoria Municipal, etc), supervisão e regulamentação da entidade pública. Além disso, a auditoria interna deve elaborar um plano de monitoramento formalmente definido para verificar se as deficiências constatadas foram efetivamente regularizadas em tempo hábil.

Por fim, o TCU tem recomendado às organizações que “proceda ao aprimoramento dos itens referentes ao elemento “monitoramento”, no âmbito do sistema de controles internos da unidade jurisdicionada, conforme as boas práticas dispostas no COSO – Estrutura Integrada de Controles Internos” (Acórdão TCU nº 7.573/2016 – Primeira Câmara).

**Fragilidades no princípio da comunicação de deficiências no controle interno de forma adequada aos responsáveis:**

a) Ausência de transmissão adequada das avaliações de controles internos realizadas através de auditorias internas, às pessoas que tem poder para determinar as ações corretivas e aos órgãos de controle, supervisão e regulamentação cabíveis.

A alta administração implementou parcialmente as rotinas e procedimentos na prefeitura, com objetivo de aprimorar os controles internos existentes, conforme previsto no modelo referencial COSO 2013 e Resolução CFC nº. 1.135/2008. A não implementação total de todas as rotinas e procedimentos e a falta de atualização periódica das existentes, resultaram em fragilidades nos controles internos da entidade, contribuindo para as constatações identificadas no processo de avaliação dos controles internos.



## V. RECOMENDAÇÕES

- a) Adoção, divulgação e promoção de código de ética e conduta;
- b) Criação formal de uma Comissão de ética na entidade com condições operacionais de trabalho;
- c) Definição de métodos para avaliar o desempenho dos colaboradores e equipes em relação às normas de conduta;
- d) Proporcionar treinamentos focados em temas relacionados à integridade e valores éticos.
- e) Elaborar normativo sobre as competências, atribuições e responsabilidades de áreas de cargos efetivos e comissionados;
- f) Elaborar normativo (decreto ou portaria) constando os responsáveis pelos Sistemas Administrativos (unidades executoras);
- g) Implantar normativos eficientes para os procedimentos de avaliação de desempenho e questões disciplinares;
- h) Estabelecer plano de capacitação dos servidores da organização, principalmente das áreas de maiores relevâncias nos sistemas administrativos.
- i) Elaborar normativos quanto a Política de responsabilização pelas funções do sistema de controle interno;
- j) Instituir e/ou otimizar métricas, incentivos e recompensas de desempenho que estejam ajustadas aos objetivos da entidade e que evoluam dinamicamente, motivando o desempenho da administração e dos colaboradores.
- k) Elaboração de um planejamento estratégico organizacional, contendo a visão, a missão e os objetivos organizacionais de longo prazo, bem como adotar meios de acompanhá-lo.
- l) Institui uma Política de gestão de riscos e de procedimentos de controle interno para mitigar os riscos do município, a exemplo de manuais, normatização, controles preventivos de fraudes e corrupção, políticas de aquisição, etc;
- m) Promover a atualização das Instruções Normativas, exigir a fiel observância à elas, e a procedimentos de controles internos nas unidades executoras do Sistema de Controle Interno: Contabilidade, Contratos, Compras, Frota, Patrimônio, etc.
- n) Estabelecer meio de comunicação interna para a transmissão das informações necessárias para apoiar o funcionamento, os objetivos e responsabilidades pelo controle interno.
- o) Disponibilizar as informações no portal da transparência através de Software que permita o cidadão a buscar as informações desejadas através de filtros de pesquisas e em tempo real.
- p) Confeccionar Banner da Ouvidoria, e caixa de sugestões, informações ou denúncias, na recepção da Prefeitura Municipal;
- q) Elaborar plano de monitoramento dos planos de ações e recomendações resultantes das auditorias internas, bem como, das determinações do TCE, TCU, CGU.

## VI. BOAS PRÁTICAS

- a) Manutenção de sítio eletrônico do Município, contendo além do Portal da Transparência e das informações em atendimento à Lei de Acesso à Informação, divulgação de



informações de interesse individual e coletivo quanto a acontecimentos, eventos e agendas dos serviços prestados pelas unidades da Prefeitura.

b) Divulgação de leis, decretos, portarias, balancetes, processos licitatórios, processos seletivos, editais de convocação, Relatórios de Execução Orçamentária, etc.

c) Manutenção do Canal da Ouvidoria no sítio eletrônico do Município, com servidor efetivo designado para atendimento ao cidadão.

## VII. CONCLUSÃO

A auditoria realizada abrange os aspectos de controle em nível de Entidade e restringem-se aos elementos avaliados das atividades de controle.

O Nível de Maturidade nos Controles Internos em nível de Entidade é atribuído com base no resultado do QACI – Questionário de Avaliação de Controles Internos, estruturado em forma de escala de eficácia de controle, da seguinte forma:

Escala de Eficácia de Controle	Situação do Controle
0 – <b>INEXISTENTE</b>	Ausência completa de controle.
1 – <b>FRACO</b>	Informal; sem disseminação; sem aplicação efetiva; quase sempre falha.
2 – <b>MEDIANO</b>	Formalizado, conhecido, adotado na prática, funciona na maior parte das vezes; pode ser aprimorado.
3 – <b>FORTE</b>	Mitiga o risco em todos os aspectos relevantes; sem falhas detectadas; pode ser enquadrado como nível de "melhor prática".

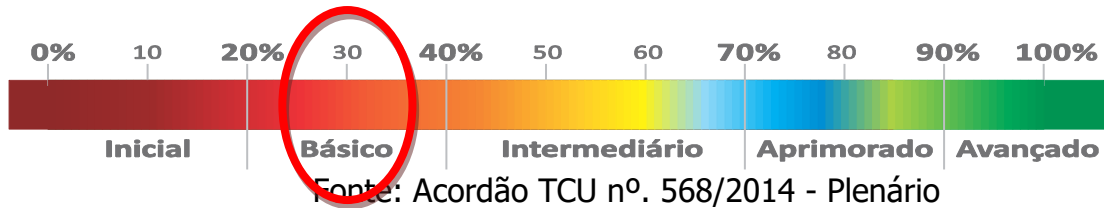
Em resumo, o QACI possui 17 questões, destas, 08 foram avaliados com controle **Inexistente**, 01 foi atribuída como controle **Fraco**, 04 como controle **Mediano** e 04 como controle **Forte**. Em percentual o QACI de 17 questões foi à seguinte: Inexistente (47,05%); Fraco (5,88%), Mediano (23,52%) e Forte (23,52%).

O Resultado da avaliação retratada no QACI versa sobre uma análise objetiva onde são avaliados não somente a existência, mas também a adequação e a efetividade dos referidos controles para mitigar os riscos sobre os quais a gestão está exposta.

A pontuação máxima possível nos controles atribuída a cada questão foi multiplicada pela quantidade máxima de cada questão (**03 pontos X 17 questões = 51 pontos**). Posteriormente ocorreu a divisão pela pontuação alcançada nos controles, que foram 16 pontos (**18/51 = 0,3529**), sendo assim no que tange aos controles internos em nível de Entidade o percentual foi de **35,29%**, quando aplicado o percentual obtido na escala proposta pelo TCU, através do Acórdão nº. 568/2014 – Plenário, obtemos o Nível de Maturidade nos controles avaliados em "**Básico**".



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO MUNDO  
Estado de Mato Grosso  
UNIDADE DE CONTROLE INTERNO-UCI



Com base no relatório de auditoria de avaliação de controles internos elaborado pela Unidade de Controle Interno, a gestão deve adotar medidas corretivas com vistas a elidirem os pontos ressaltados nesse relatório, implementando os controles com base no seguinte princípio:

**Custos versus Benefícios.** O custo dos controles internos de uma entidade não deve ser superior aos benefícios que deles se esperam. Os controles não podem se tornar mais importantes que os próprios objetivos, para cuja consecução elas devem contribuir. As organizações têm recursos limitados e devem priorizar sua utilização nas atividades (incluindo os controles) que agregam mais valor.

Deverá ainda elaborar um **Plano de Ação** visando garantir a efetividade dos controles internos, e no máximo até o prazo determinado por Acórdão do TCE/MT sobre a matéria, deve encaminhá-lo ao TCE/MT na respectiva carga mensal do Sistema APLIC (Tabela Interna TIPO\_DOCUMENTO\_DIVERSO, código 105). Neste deverão ser apresentados os controles internos a serem efetivados, as ações a serem executadas, os responsáveis, o prazo previsto para o início e o término e a situação (não iniciada, em andamento, atrasada ou finalizada) de cada ação.

A UCI vai monitorar a execução do Plano de Ação e analisar as providências adotadas pela gestão em um relatório específico de monitoramento do Plano de Ação, ou como parte do Parecer Parcial e Conclusivo da UCI, a ser encaminhado via carga do APLIC, no mês referente à sua conclusão.

A responsabilidade da UCI no processo atinge as suas competências precípuas, especialmente no que tange à avaliação da existência, da adequação e da efetividade dos controles internos.

Por derradeiro, submetemos o relatório em epígrafe para apreciação superior e nos colocamos a disposição para maiores esclarecimentos que se fizerem necessários.

Novo Mundo - MT, 30 de Maio de 2018.

*Adm. Alcielly Vitotino De Carli*  
**Controladora Interna**