DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO CEARÁ

MANUAL DE NORMAS E PROCEDIMENTOS DE CONTROLE INTERNO

Sumário

1. INTRODUÇÃO....2
2. OBJETIVO....3
3. BASE LEGAL....3
3.1. Constituição Federal....3
3.2. Constituição Estadual....4
3.3. Lei Complementar n° 101/2000....5
3.4. Lei Nacional n° 14.133/2021....5
3.5. Lei Complementar Estadual n° 06/1997 e suas alterações....6
4. CONCEITOS FUNDAMENTAIS....7
5. PLANEJAMENTO....9
5.1. Plano Anual de Atividades de Controle Interno (PAACI)....9
6. FORMAS DE ATUAÇÃO....10
6.1. Monitoramento Contínuo....10
6.2. Assessoramento....10
7. PROCEDIMENTOS DE MONITORAMENTO/AUDITORIA....11
8. PROCEDIMENTOS DE CONTROLE INTERNO....11
9. MANIFESTAÇÕES TÉCNICAS....12
10. MONITORAMENTO DAS UNIDADES DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO...13
11. FOMENTO À GESTÃO DE RISCO....14
12. PADRÃO MÍNIMO OBJETO DE CONTROLE....14
13. CONSIDERAÇÕES FINAIS....15
14. REFERÊNCIAS....16

1. INTRODUÇÃO

O **Controle Interno** na esfera pública tem como eixo principal a prevenção e a detecção de falhas, erros e irregularidades nas áreas financeira, contábil, orçamentária, patrimonial e operacional, visando garantir o cumprimento da legislação, a correta aplicação dos recursos e a melhoria contínua da gestão pública.

Dessa forma, o Controle Interno atua, não apenas, como um instrumento fundamental para a fiscalização, buscando evitar a ocorrência de desvios e irregularidades, mas também como promotor do fortalecimento da governança e da gestão pública.

Contrário ao que se costuma pensar, o controle interno não é de responsabilidade exclusiva da **Unidade Central do Sistema de Controle**, comumente denominada **Controladoria-Geral**, mas sim de um **Sistema de Controle Interno** que resulta do somatório das atividades de controle exercidas por todas as unidades da organização em suas rotinas diárias.

O Sistema de Controle Interno (SCI) é um sistema integrado que abrange todas as unidades da organização e visa promover eficiência e a efetividade na gestão dos recursos públicos, por meio da avaliação constante dos processos, procedimentos e atividades do órgão. Por outro lado, a Unidade Central é uma unidade específica, dentro da estrutura organizacional, responsável por coordenar e executar as atividades de controle interno em conformidade com a legislação, normas e procedimentos de Controle Interno, alinhados aos objetivos da organização. Sendo assim, a Unidade Central é responsável pela supervisão técnica e pelo suporte técnico-operacional das demais unidades do SCI.

Nesse intuito, a Controladoria-Geral da Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará (CGDP), criada pela Lei Complementar nº 171/2016, que alterou a Lei Complementar n° 06/1997, e regulamentada pela Instrução Normativa n° 33/2017, atua como órgão central do Sistema de Controle Interno da Defensoria Pública Geral, exercendo, dentre outras, a competência de orientar e coordenar a gestão dos recursos públicos no âmbito da DPGE, em aspectos contábeis, orçamentários, financeiros e patrimoniais, conforme estabelecidos nos arts. 70 e 74 da Constituição Federal, arts. 68 e 190-A da Constituição Estadual, com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 75/2012, e no art. 59 da Lei Complementar nº 101/2000.

Em consonância com seu objetivo institucional e em atendimento ao disposto no art. 8º-C, § 1°, XX, da Lei Complementar n° 171/2016, combinado ao art. 2°, XXII, da Instrução Normativa n° 33/2017, esta Controladoria apresenta este Manual de Normas e Procedimentos de Controle Interno com o objetivo de promover a estruturação adequada do Sistema de Controle Interno desta Defensoria, o qual engloba não somente a Unidade Central, na forma da Controladoria-Geral, mas também as demais unidades responsáveis por exercer o controle primário no exercício de suas competências.

2. OBJETIVO

Este Manual, em conformidade com as finalidades e atividades precípuas da Controladoria-Geral, tem como objetivo apresentar orientações gerais aos gestores integrantes das unidades que compõem o Sistema de Controle Interno da Defensoria Pública, com vistas à estruturação e fortalecimento do referido sistema, constituindo-se em passo fundamental para o desenvolvimento de uma política de gestão de riscos no âmbito da Defensoria Pública.

Cumpre destacar que o presente manual servirá como fonte de consulta para os gestores e colaboradores das unidades que integram o Sistema de Controle Interno da Defensoria Pública, devendo ser mantido atualizado pela Controladoria-Geral em conformidade com as normas e legislações pertinentes.

3. BASE LEGAL

O art. 8º-C, § 1°, XX, da Lei Complementar n° 171/2016, combinado ao art. 2°, XXII, da Instrução Normativa n° 33/2017, dispõem que:

> Art. 8º-C. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Defensoria Pública e do Estado, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de dotações e recursos próprios e renúncia de receitas, será exercida internamente pela Controladoria-Geral da Defensoria Pública e, mediante controle externo, pelo Tribunal de Contas do Estado.
> § 1º A Controladoria-Geral tem por objetivo assistir, direta e imediatamente, a Defensoria Pública Geral no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências atinentes à defesa do patrimônio da instituição, ao controle interno, à auditoria e à transparência na gestão pública, competindo-lhe:
> (...)
> XX - organizar e manter atualizado o Manual de Normas e Procedimento de Controle Interno, em meio documental ou em base de dados;
>
> Art. 2º A Controladoria-Geral tem por objetivo assistir, direta e imediatamente, a Defensoria Pública Geral no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências atinentes à defesa do patrimônio da instituição, ao controle interno, à auditoria e à transparência na gestão pública, competindo-lhe:
> (...)
> XX – organizar e manter atualizado o Manual de Normas e Procedimentos de Controle Interno, em meio documental ou em base de dados;

Neste tópico apresentaremos as demais normas jurídicas que subsidiaram a elaboração deste Manual e que devem nortear as atividades desenvolvidas pelo Sistema de Controle Interno da Defensoria Pública.

3.1. Constituição Federal

A Constituição Federal prevê as seguintes atribuições do Sistema de Controle Interno:

> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.
§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

3.2. Constituição Estadual

A Constituição Estadual, por sua vez, adere à Carta Magna, conforme se revela:

Art. 68. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante o controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
*Ver Lei Complementar n° 26, de 15 de janeiro de 2001 – D. O. De 12.2.2001.

Art. 190-A. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;
II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
III - realizar o acompanhamento da execução da receita e da despesa e a fiscalização da execução física das ações governamentais;
IV - criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos do orçamento do Estado;
V - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e deveres do Estado, na forma da lei;
VI - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, respeitada a legislação de organização e funcionamento do sistema de controle interno de cada Poder, de iniciativa exclusiva do respectivo Poder.
§1º As atividades de controle interno serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas, na forma de lei complementar.
§2º O controle interno poderá ser exercido de forma descentralizada, sob a coordenação do órgão central do sistema de controle interno de cada Poder, na forma de lei complementar.
§3º Os responsáveis pelo sistema de controle interno de cada Poder, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária, na forma de lei complementar.

3.3. Lei Complementar n° 101/2000

A Lei de Responsabilidade Fiscal reforçou a importância do Sistema de Controle Interno e acrescentou novas atribuições:

> Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:
> I - Chefe do Poder Executivo;
> II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;
> III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;
> IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.
> Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.
>
> Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
> I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
> II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
> III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
> IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
> V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
> VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

3.4. Lei Nacional n° 14.133/2021

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos também prevê em seus arts. 8º, 19 e 117 que:

> Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.
> § 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.
> § 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.
> § 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:
(...)
IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;
(…)

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.
(...)
§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

3.5. Lei Complementar Estadual n° 06/1997 e suas alterações

A Lei Complementar Estadual n° 171/2016, em seu art. 2°, acrescentou o art. 8°-C à Lei Complementar Estadual n° 06/1997, com a seguinte redação:

Art.8º-C. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Defensoria Pública e do Estado, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de dotações e recursos próprios e renúncia de receitas, será exercida internamente pela Controladoria-Geral da Defensoria Pública e, mediante controle externo, pelo Tribunal de Contas do Estado.
§1º A Controladoria-Geral tem por objetivo assistir, direta e imediatamente, a Defensoria Pública Geral no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências atinentes à defesa do patrimônio da instituição, ao controle interno, à auditoria e à transparência na gestão pública, competindo-lhe:
I - exercer a coordenação geral, a orientação normativa, a supervisão técnica e a realização de atividades inerentes ao controle interno;
II - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos planos, programas e orçamento da Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará;
III - realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional e de pessoal nas unidades administrativas;
IV - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará, mediante convênios, ajustes, acordos ou outro instrumento congênere;
V - emitir certificado de auditoria atestando a regularidade ou a irregularidade das prestações e tomadas de contas dos responsáveis pela guarda e aplicação de valores e bens públicos administrados pela Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará;
VI - consolidar e analisar a Prestação de Contas Anual da Defensoria Pública Geral e submetê-la ao Defensor Público Geral antes de seu envio ao Tribunal de Contas do Estado;
VII - submeter à aprovação do Defensor Público Geral o plano anual de controle interno, que também preverá a verificação do cumprimento das metas previstas no orçamento participativo, para aprovação até o final do exercício vigente;
VIII - submeter ao Defensor Público Geral os resultados de auditorias e inspeções realizadas no âmbito das unidades administrativas da Defensoria Pública Geral, inclusive para o fim disposto no inciso XV deste artigo;
IX - avaliar normas e procedimentos administrativos, recomendando os pontos de controle necessários à segurança dos sistemas estabelecidos;
X - avaliar o nível de execução de metas, o alcance de objetivos e a adequação das ações dos gestores diretamente responsáveis;

XI - avaliar o cumprimento do orçamento participativo pelos gestores da Defensoria Pública;
XII - auxiliar os gestores na gerência e nos resultados propostos, por meio de recomendações que visem a aprimorar procedimentos e controles;
XIII - orientar as demais unidades na prática de atos administrativos, garantindo a conformidade com a legislação específica e normas correlatas;
XIV - apoiar o controle externo do Estado e da União, zelando pelo saneamento dos processos que devam ser submetidos ao seu exame, acompanhando o cumprimento de suas determinações e recomendações;
XV - dar ciência ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará dos casos que configurem improbidade administrativa, praticados por responsáveis pela guarda e aplicação de recursos públicos administrados pela Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará, sob pena de responsabilidade solidária;
XVI - verificar a conformidade da execução orçamentária com as regras estabelecidas na Lei Complementar nº101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal e legislações afins;
XVII - prestar assessoramento direto e imediato ao Defensor Público Geral, nos assuntos relativos ao controle interno, especialmente no que diz respeito aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal;
XVIII - propor normas e procedimentos de auditoria e fiscalização da gestão da Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará;
XIX - elaborar e encaminhar para a aprovação da Defensoria Pública Geral Instruções Normativas referentes a sua área de atuação que serão publicadas na Imprensa Oficial;
XX - organizar e manter atualizado o Manual de Normas e Procedimento de Controle Interno, em meio documental ou em base de dados;
XXI - fiscalizar a correta observância da legislação vigente, das Resoluções do Conselho Superior, das Instruções Normativas e demais normas editadas pela Defensoria Pública;
XXII - elaborar estudos e propostas de metodologia com o objetivo de avaliar e aperfeiçoar as atividades de controle interno da instituição;
XXIII - efetuar análise e estudo dos casos propostos pelos órgãos de execução e unidades administrativas, visando à solução de problemas relacionados ao controle externo;
XXIV - representar ao Defensor Público Geral a ocorrência de fatos que contenham indícios de ilegalidade ou quaisquer irregularidades na gestão orçamentária, financeira, operacional ou patrimonial para adoção das providências cabíveis;
XXV - fiscalizar a regularidade dos trabalhos da Comissão Permanente de Licitação;
XXVI - formular, propor, sugerir, acompanhar, coordenar e implementar ações para o desenvolvimento do sistema de controle interno, bem como prevenir falhas e omissões na prestação dos serviços da Defensoria Pública;
XXVII - executar outras atividades que lhe forem correlatas, ou conferidas legalmente, no âmbito de sua competência.
§2º A Controladoria-Geral, no desempenho de suas funções, poderá solicitar às unidades componentes da estrutura administrativa da Defensoria Pública Geral quaisquer documentos ou informações relativos aos serviços e atividades desempenhados, por meio do Defensor Público Geral.

4. CONCEITOS FUNDAMENTAIS

A Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), em sua publicação "ISSAI GOV 9100 – Diretrizes para padrões do controle interno na Administração Pública" (Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector), define o **Controle Interno** como:

(…) um processo integral que é efetuado pela administração e pelo pessoal de uma entidade e é projetado para tratar dos riscos e fornecer uma garantia razoável de que, no cumprimento da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais estão sendo alcançados:
• Executar operações de maneira ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz;

• Cumprir com as obrigações de prestação de contas;
• Cumprir as leis e regulamentos aplicáveis;
• Salvaguardar recursos contra perda, uso indevido e danos.

Nesse sentido, cada organização deve prezar pela estruturação de um **Sistema de Controle Interno (SCI)** capaz de garantir a integridade das operações, a conformidade com as normas e regulamentações aplicáveis e a minimização dos riscos operacionais e financeiros.

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), no Anexo Único da Resolução ATRICON n° 05/2014, conceitua Sistema de Controle Interno como o:

> (…) processo conduzido pela estrutura de governança e executado pela administração e por todo o corpo funcional da entidade, integrado ao processo de gestão em todas as áreas e em todos os níveis de órgãos da entidade, e estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança de que, na consecução da missão, dos objetivos e das metas institucionais, os princípios constitucionais da administração pública serão obedecidos e os seguintes objetivos gerais de controle serão atendidos:
> • eficiência, eficácia e efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações;
> • integridade e confiabilidade da informação produzida e sua disponibilidade para a tomada de decisões e para o cumprimento de obrigações de accountability;
> • conformidade com leis e regulamentos aplicáveis, incluindo normas, políticas, programas, planos e procedimentos de governo e da própria instituição;
> • adequada salvaguarda e proteção de bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

Figura 1 - Atribuições do Sistema de Controle Interno

Fonte: imagem: Freepik.com [1].

Nesta mesma resolução, a ATRICON (2014) aborda também a **Unidade de Controle Interno** da seguinte forma: "a estrutura organizacional deve contemplar uma unidade de controle interno, que deve ser independente da gerência e que se reportará diretamente à autoridade máxima da organização, responsável pela coordenação, orientação e avaliação do Sistema de Controle Interno da entidade."

A Unidade Central de Controle Interno é a unidade central do SCI, legalmente criada como responsável por verificar a eficácia dos procedimentos de controle mantidos pelas unidades integrantes do SCI, bem como orientar e coordenar as atividades desenvolvidas pelo referido sistema.

O inciso I do art. 2° da Instrução Normativa n° 33/2017, que regulamentou a atuação da Controladoria-Geral da Defensoria Pública, elenca como competência da Controladoria "I

[1] Esta capa foi criada com os recursos de Freepik.com
Imagem de storyset no Freepik

– exercer a coordenação geral, a orientação normativa, a supervisão técnica e a realização de atividades inerentes ao controle interno".

Vale ressaltar que a regulamentação desta Unidade Central no âmbito organizacional não isenta os gestores das demais unidades do órgão de suas responsabilidades individuais na gestão dos controles internos, dentro dos limites de suas competências.

Figura 2 - Sistema de Controle Interno da DPGE

Fonte: imagem: Freepik.com [2].

5. PLANEJAMENTO

5.1. Plano Anual de Atividades de Controle Interno (PAACI)

O PAACI norteia as atividades anuais a serem desenvolvidas pela Controladoria-Geral, que compreendem, entre outras, as seguintes atividades de acompanhamento: apoio ao Controle Externo, acompanhamento do Plano Plurianual, acompanhamento do Orçamento Participativo, monitoramento do atendimento das determinações e recomendações do Tribunal

[2] Esta capa foi criada com os recursos de Freepik.com
Imagem de macrovector no Freepik

de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), monitoramento da arrecadação das receitas destinadas ao FAADEP e o monitoramento e acompanhamento dos Diagnósticos de Auditoria.

A elaboração do PAACI é feita em consonância com o Planejamento Estratégico da Defensoria, levando em conta o efetivo de colaboradores disponíveis para a execução das atividades, devendo ser apresentado pela Controladoria-Geral na segunda quinzena do mês de novembro de cada ano, para aprovação até o final do exercício em curso, conforme dispõe o inciso VII do art. 8-C da Lei Complementar n° 06/1997, bem como o inciso VII do art. 2° da Instrução Normativa n° 33/2017.

6. FORMAS DE ATUAÇÃO

6.1. Monitoramento Contínuo

O monitoramento contínuo da estrutura de controle interno do órgão, por parte do Sistema de Controle Interno (SCI), é realizado por todas as unidades da organização em suas rotinas diárias, podendo ser feito através da análise de dados, com o auxílio de sistemas e outras ferramentas de software, mapeamento e acompanhamento dos fluxos de atividades, atentando-se à correta aplicação das normas legais, à eficiência, eficácia e economicidade dos processos.

A Controladoria-Geral, enquanto Unidade Central de Controle Interno, deve estar diretamente vinculada ao dirigente máximo do órgão, no caso, a(o) Defensor(a) Público(a)-Geral, competindo-lhe coordenar as atividades do Sistema de Controle Interno, bem como realizar o monitoramento das unidades, avaliando seus controles internos primários.

O monitoramento contínuo, por parte desta Controladoria-Geral, é realizado por meio da realização de diagnósticos das unidades que compõem o SCI, através da aplicação de questionários, análise documental, acompanhamento do Diário Oficial Eletrônico, indagação oral, análise de sistemas e inspeções físicas, além do acompanhamento da efetiva implementação das recomendações expedidas em diagnósticos anteriores.

6.2. Assessoramento

O assessoramento por parte das unidades que compõem o SCI se dá através da prestação de informações à Unidade Central acerca de qualquer irregularidade ou ilegalidade no desenvolvimento das atividades-meio da organização, disponibilizando documentos, acesso a sistemas e banco de dados nos prazos estipulados pela Unidade Central, conforme disposto pelos art. 4° e §§ 1° e 2° do art. 8°, da IN n° 33/2017.

A Unidade Central de Controle Interno presta assessoramento direto e imediato a(o) Defensor(a) Público(a)-Geral, conforme disposto no inciso XVII do art. 2° da IN n° 33/2017, especialmente no que diz respeito aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

À Unidade Central também compete orientar as demais unidades na prática de atos administrativos, expedindo Orientações Técnicas visando a melhoria contínua da gestão pública.

7. PROCEDIMENTOS DE MONITORAMENTO/AUDITORIA

Conforme dispõe a IN n° 33/2017, o controle interno deve ser realizado na modalidade:

1. Controle Preventivo: Possui como finalidade evitar a ocorrência de erros, desperdícios ou irregularidades na gestão administrativa;

2. Controle Corretivo: Possui como finalidade a adoção de ações corretivas, após a detecção de erros, desperdícios ou irregularidades na gestão administrativa.

Todavia, conforme disposto no parágrafo único do art. 3°, as atividades de controle deverão, sempre que possível, ser exercidas de forma concomitante aos atos controlados.

Dessa forma, os responsáveis pelo controle interno podem empregar diversas técnicas e metodologias para a realização de um controle tempestivo, dentre as quais podemos citar:

- **Indagação oral** – consiste na obtenção de informações junto aos responsáveis pela área auditada, através da aplicação de um questionário por meio de entrevista.

- **Análise documental** – consiste no exame de documentos com o objetivo de aferir a correta realização de atividades e processos, bem como verificar a conformidade das ações praticadas com as normas e regulamentos aplicáveis.

- **Análise de sistemas** – consiste na análise de dados geridos por sistemas de informação e banco de dados com o objetivo de verificar a conformidade com as normas e regulamentos aplicáveis, bem como identificar possíveis problemas e fragilidades na gestão dos dados.

- **Inspeções físicas** – consiste no exame das instalações com o fim de averiguar a efetividade dos controles relativos à segurança e gestão dos bens tangíveis.

É importante frisar que a relação acima se trata de um rol exemplificativo, não limitando as técnicas que podem ser aplicadas para a realização do controle interno, devendo estas estarem de acordo com os princípios e normas da administração pública.

8. PROCEDIMENTOS DE CONTROLE INTERNO

O SCI deve empregar diversos **Procedimentos de Controle Interno** para mitigar os riscos e garantir a eficácia das operações da instituição.

Podemos elencar alguns desses procedimentos, conforme relacionados pelo COSO (2004):

QUADRO I – PROCEDIMENTOS DE CONTROLE INTERNO

Controles Físicos – os bens da instituição são protegidos fisicamente, contados periodicamente e comparados com os valores apresentados nos registros de controle.
Segregação de funções – as obrigações são atribuídas ou divididas entre pessoas diferentes com a finalidade de reduzir o risco de erro ou de fraude.

Administração Funcional Direta ou de Atividade – os gestores, no exercício de suas funções ou atividades, examinam relatórios de desempenho. **Indicadores de Desempenho** – relacionar diferentes conjuntos de dados, sejam eles operacionais ou financeiros, em conjunto com a análise dos relacionamentos e das medidas de investigação e de correção.

Fonte: Adaptado de COSO (2007, p. 69-70, Anexo 7.1)

9. MANIFESTAÇÕES TÉCNICAS

A Unidade Central de Controle Interno se manifestará acerca de temas técnicos como forma de realização de controle preventivo e corretivo através dos seguintes documentos:

QUADRO II – MANIFESTAÇÕES TÉCNICAS

ORIENTAÇÃO TÉCNICA	Este documento é emitido pela Controladoria com a finalidade de instruir as demais unidades do SCI sobre os procedimentos adequados para conduzir suas atividades de maneira eficiente, eficaz e em conformidade com as leis, regulamentos e políticas internas. Ao receber uma Orientação Técnica, a unidade do SCI deverá informar as ações adotadas ou em andamento para adequar suas atividades às orientações emitidas pela Controladoria.
INFORMAÇÃO TÉCNICA	Este documento é utilizado para atender solicitações de esclarecimentos sobre temas técnicos relacionados à Prestação de Contas, para composição de esclarecimentos ao TCE, e demais assuntos que requeiram informação técnica por parte da Controladoria. Este documento possui caráter estritamente consultivo, não tendo a finalidade de emitir conclusões ou orientações sobre o tema abordado.
PARECER	Os pareceres são emitidos em resposta a solicitações da Alta Gestão, bem como em processos nos quais é necessário fornecer uma avaliação objetiva do controle interno sobre temas técnicos ou esclarecimentos prestados por outras unidades do SCI. Essas avaliações são utilizadas para fins de prestação de contas, auditoria interna ou externa, e no Relatório de Gestão Fiscal (RGF).
ANÁLISE PRELIMINAR	Documento com recomendações e solicitações de esclarecimentos oriundas da análise prévia da documentação que será encaminhada na Prestação de Contas ou em processos que requeiram diagnóstico prévio por parte da Controladoria.
ANÁLISE CONCLUSIVA	Documento final que autoriza o encaminhamento dos documentos analisados previamente, após realizados os ajustes necessários, com considerações e orientações finais que devem ser seguidas pelas unidades do SCI.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A Controladoria também poderá solicitar documentos e informações através de **Solicitações de Informações** e **Memorandos**, as quais deverão sempre ser atendidas nos prazos estipulados, conforme prevê o art. 8°, § 1°, da IN n° 33/2017.

10. MONITORAMENTO DAS UNIDADES DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Compete à Unidade Central o monitoramento das demais unidades do SCI, o qual é feito por meio do Diagnóstico de Controle Interno.

A realização do Diagnóstico requer a elaboração dos seguintes documentos:

QUADRO III – DOCUMENTOS UTILIZADOS NO MONITORAMENTO DAS UNIDADES DO SCI

1°	**ORDEM DE SERVIÇO**	Documento utilizado para comunicar à gestão superior sobre o início das atividades de monitoramento de uma unidade específica do SCI. Esse documento precisa conter informações como a unidade a ser monitorada, o período previsto para início e conclusão das atividades, os colaboradores/servidores responsáveis pelo monitoramento, a modalidade de monitoramento, o objetivo, as diretrizes e os registros a serem verificados.
2º	**QUESTIONÁRIO PARA AVALIAÇÃO DOS CONTROLES E MATURIDADE DE RISCOS**	Documento elaborado após a aprovação da Ordem de Serviço pela alta gestão, como etapa inicial do monitoramento. O questionário é utilizado para avaliar a eficácia dos controles existentes e a maturidade dos processos de gestão de riscos no âmbito da unidade monitorada.
3º	**DIAGNÓSTICO DE CONTROLE INTERNO**	Documento elaborado com base nas respostas ao Questionário para Avaliação dos Controles e Maturidades de Riscos, em conjunto com os demais procedimentos realizados pela Controladoria durante o período de monitoramento. O Diagnóstico deve ser encaminhado inicialmente à unidade monitorada, contendo recomendações, caso necessário, para que sejam realizadas as melhorias requeridas. A unidade monitorada também deve demonstrar as ações em andamento para implementar as melhorias. Posteriormente, o documento deve ser encaminhado à alta gestão para conhecimento.
4º	**QUESTIONÁRIO DE MONITORAMENTO DA SITUAÇÃO ATUAL**	Documento elaborado em exercícios subsequentes ao período em que foi realizado o Diagnóstico inicial. O objetivo desse questionário é acompanhar a implementação das recomendações por parte da unidade monitorada. Esse documento é utilizado para verificar se as ações corretivas foram adotadas e se estão sendo efetivas na mitigação dos riscos identificados.

Fonte: Elaborado pelos autores.

11. FOMENTO À GESTÃO DE RISCO

A Gestão de Riscos tem como objetivo implementar uma política voltada ao gerenciamento dos riscos institucionais e o fortalecimento dos controles internos. Nesse sentido, as unidades do Sistema de Controle Interno têm a responsabilidade de promover a gestão de riscos e acompanhar sua implementação em todas as etapas.

Dessa forma, compete às Unidades do Sistema de Controle Interno da Defensoria:

1. Propor e acompanhar o desenvolvimento, implementação, atualização e cumprimento dos regulamentos aplicáveis à sua unidade, buscando constantemente o aprimoramento dos mesmos.

2. Apoiar na identificação dos pontos de controle inerentes ao sistema administrativo ao qual sua unidade está diretamente envolvida, bem como no estabelecimento dos procedimentos de controle correspondentes.

3. Atender às solicitações da Unidade Central de Controle Interno, fornecendo informações, seguindo as recomendações e tomando as medidas necessárias, além de colaborar tecnicamente e profissionalmente na troca de informações e dados.

4. Orientar sobre as medidas a serem tomadas em relação a questões relacionadas ao Tribunal de Contas que afetam sua unidade, incluindo a realização de Tomada de Contas e Tomada de Contas Especial.

5. Reportar a(o) Defensor(a) Público(a) Geral, com cópia para a Unidade Central de Controle Interno, as situações de ausência de providências para a apuração e/ou regularização de desconformidades;

6. Promover o gerenciamento de riscos relacionados aos objetivos operacionais dos processos de trabalho de responsabilidade da sua unidade;

7. Desenvolver outras atividades que lhe forem atribuídas pela Unidade Central de Controle Interno ou pelo(a) Defensor(a) Público(a) Geral.

12. PADRÃO MÍNIMO OBJETO DE CONTROLE

Com o objetivo de assegurar um nível mínimo de controle interno adequado em uma organização, faz-se necessário definir um conjunto de requisitos ou critérios que devem ser atendidos.

Esse conjunto ou padrão define as práticas e diretrizes essenciais que a instituição deve seguir para mitigar riscos e alcançar seus objetivos, servindo como base sólida para o controle interno, fornecendo diretrizes claras que devem ser seguidas por todas as unidades.

Nesse sentido, as áreas e objetos de controle serão consideradas pela Unidade Central de Controle Interno como padrão mínimo de estruturação dos controles internos a ser cumprido pelas unidades do SCI, a saber:

1. Execução orçamentária e financeira:

a) Contabilidade;

b) Finanças;

c) Receita Pública;

d) Despesa Pública;

e) Créditos Orçamentários e Adicionais.

2. Atos de pessoal;

3. Bens patrimoniais;

4. Licitações, contratos e convênios;

5. Obras públicas e serviços de engenharia;

6. Suprimento de fundos;

7. Gestão fiscal;

8. Transparência.

É importante ressaltar que a relação acima não é exaustiva, sendo possível expandir o escopo de áreas e ações a serem controladas, de acordo com as necessidades da sua estrutura e de sua complexidade organizacional.

13. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Manual de Normas e Procedimentos de Controle Interno deverá ser revisado a cada dois anos pela Controladoria-Geral ou por solicitação específica do(a) Defensor(a) Público(a) Geral por conta de modificação estrutural no Sistema de Controle Interno ou por mudança normativa que impacte os procedimentos de controle interno relacionados neste Manual.

14. REFERÊNCIAS

ATRICON. ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Resolução ATRICON nº. 05/2014 – Controle Interno dos Jurisdicionados.** Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/08/ ANEXOUNICO_RESOLUCAOATRICON_05.pdf> Acessado em: 13 de março de 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acessado em: 13 de março de 2023.

BRASIL. Lei n° 14.133, de 1° de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Edição Extra, F, 01 de abril de 2021, página 1, seção 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm> Acessado em: 14 de março de 2023.

BRASIL. Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 de maio de 2000, página 1, seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acessado em: 14 de março de 2023.

CEARÁ (Estado). [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Ceará.** Ceará: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, [2016]. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Const-2015-260-200-Atualizada-emenda-86-4.pdf> Acessado em: 13 de março de 2023.

CEARÁ (Estado). Lei Complementar n° 06, de 28 abril de 1997. Alterada pelo Lei Complementar n° 171, de 29 de dezembro de 2016. Cria a Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará, define sua competência e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Ceará, maio de 1997. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc06.htm> Acessado em: 14 de março de 2023.

COSO. COMMITTE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **COSO Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada.** Disponível em: <https://auditoria.mpu.mp.br/pgmq/COSOIIERMExecutiveSummaryPortuguese.pdf> Acesso em: 12 de junho de 2023.

DEFENSORIA PÚBLICA GERAL DO ESTADO DO CEARÁ. Instrução Normativa n° 33/2017, de 07 de abril de 2017. Regulamenta a Controladoria-Geral da Defensoria Pública do Estado do Ceará, dispõe sobre sua finalidade, estrutura e funcionamento e dá outras providências. **Diário da Justiça Eletrônico**, Ceará, 07 de abril de 2017, página 381, Ano VII – Edição 1649. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=7&nuDiario=1649&cdCaderno=1&nuSeqpagina=381> Acessado em: 30 de maio de 2023.

INTOSAI. INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector.** Bruxelas, 2004. Disponível em: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/intosai_gov_9100_e.pdf>. Acessado em: 13 de março de 2023.