
E-book 03

ESTRUTURAS DE CONTROLE

Lei n. 17.715/2019

MENSAGEM INICIAL

A Administração Pública presta serviços e executa atividades de natureza bastantes distintas, que vão desde o atendimento à população em hospitais, construção de rodovias, fornecimento de energia elétrica, distribuição de merendas escolares, dentre inúmeros outros exemplos. É necessário **planejar, coordenar, supervisionar, executar e controlar** para que estas atividades possam ser realizadas de forma satisfatória e alcancem os resultados desejados.

Controlar, conforme a definição semântica da palavra, significa fiscalizar, conferir ou verificar. Embora seja comum relacionar o controle com auditoria, a verdade é que o controle interno dos órgãos e entidades públicas acaba sendo mais abrangente. Os controles incluem ações tomadas pelos próprios gestores com o intuito de mitigar os riscos capazes de ameaçar os objetivos definidos pela organização.

No âmbito da Administração Pública, a atividade de controle significa atuar em consonância com os princípios constitucionais e ter um ou mais entes (órgãos, departamento ou pessoa) responsáveis por promover a lisura da gestão, das rotinas e dos gastos públicos.

CONTROLE NA GESTÃO PÚBLICA

Para garantir o controle da gestão pública existem três pilares fundamentais:

- **Orientação:** atuação preventiva, com vistas ao aperfeiçoamento das práticas de gestão e à inibição de condutas lesivas aos cofres públicos;
- **Vigilância:** fiscalização e acompanhamento da gestão;
- **Correção:** penalização de infrações praticadas e ações voltadas à recomposição do patrimônio lesado.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), a importância do sistema de controle ficou ainda mais em evidência. A norma impõe aos agentes públicos uma série de condições voltadas ao acompanhamento e controle, sob pena de responsabilização tanto na esfera disciplinar, quanto nas esferas cíveis e criminais, conforme o caso.

Quando falamos em controle na gestão pública, estamos nos referindo ao acompanhamento de qualquer ato administrativo. E esse acompanhamento pode ser realizado sob três vieses: social, externo e interno. Embora o controle possa ser exercido por segmentos diferentes, os objetivos são comuns, já que a função principal consiste no acompanhamento da atividade administrativa. A distinção dá-se, portanto, na forma como o controle é exercido.

TIPOS DE CONTROLE

O controle externo é realizado por agentes externos, como Tribunais de Contas, Poder Judiciário e Legislativo, com o intuito de fiscalizar a probidade dos atos praticados e a regularidade de gastos conforme o planejamento orçamentário.

Como o controle externo não envolve um ente (órgão, departamento, pessoa) que faça parte da estrutura organizacional da Administração Pública, é necessário que além da apresentação de documentos e auditorias presenciais, sejam disponibilizadas ferramentas para o acompanhamento de terceiros, com dados completos, abertos e fidedignos.

As ferramentas de transparência também permitem o controle social, que é realizado pela sociedade civil e pelos cidadãos.

A vigilância e acompanhamento das ações realizadas pela Administração Pública são importantes na prevenção à corrupção, mas também contribuem para o engajamento social e fortalecimento da cidadania.

O controle interno, no que lhe concerne, é realizado dentro da própria estrutura da Administração. Além de implementar medidas voltadas à prevenção de desvios, sua função é estabelecer padrões de desempenho e acompanhar a execução dos atos para verificar se os objetivos foram atingidos.

Caso sejam detectados riscos ou desvios, o controle interno deverá sugerir ao gestor máximo da organização a adoção de medidas de caráter preventivo, corretivo ou de remediação. É importante lembrar que a decisão final não cabe ao controle interno, mas ao responsável pelo órgão ou entidade.

A existência de um sistema de controle interno aumenta as chances de que as atividades sejam realizadas de forma satisfatória e que os objetivos estratégicos da organização sejam alcançados. Por isso, é importante que haja dentro da Administração Pública uma estrutura de controle para fomentar a boa gestão dos bens e valores públicos, em observância às normas e padrões preestabelecidos.

O sistema de controle interno reveste-se de um duplo propósito: além da **fiscalização**, há um forte viés **preventivo**. Cabe ao controle interno oferecer ao gestor maior segurança na tomada de decisão, a partir da disponibilização de informação e promoção de consciência sobre a legitimidade dos atos, salvaguarda dos recursos públicos e até mesmo eventual descumprimento de diretrizes e metas estabelecidas.

Sob esse duplo viés, o sistema de controle interno exige a atuação conjunta dos órgãos de gestão, governança e auditoria. Para otimizar os seus resultados, o controle interno é dividido em subespécies, também chamadas de linhas ou instâncias, cada uma com papéis e responsabilidades bem definidos.

O modelo das linhas, instituído pelo Instituto dos Auditores Internos – IAA¹, prevê que o controle interno deve ser exercido por pelo menos três instâncias diferentes, que devem atuar de forma harmônica e complementar.

¹ <https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/Three-Lines-Model-Updated-Portuguese.pdf>

AS TRÊS LINHAS

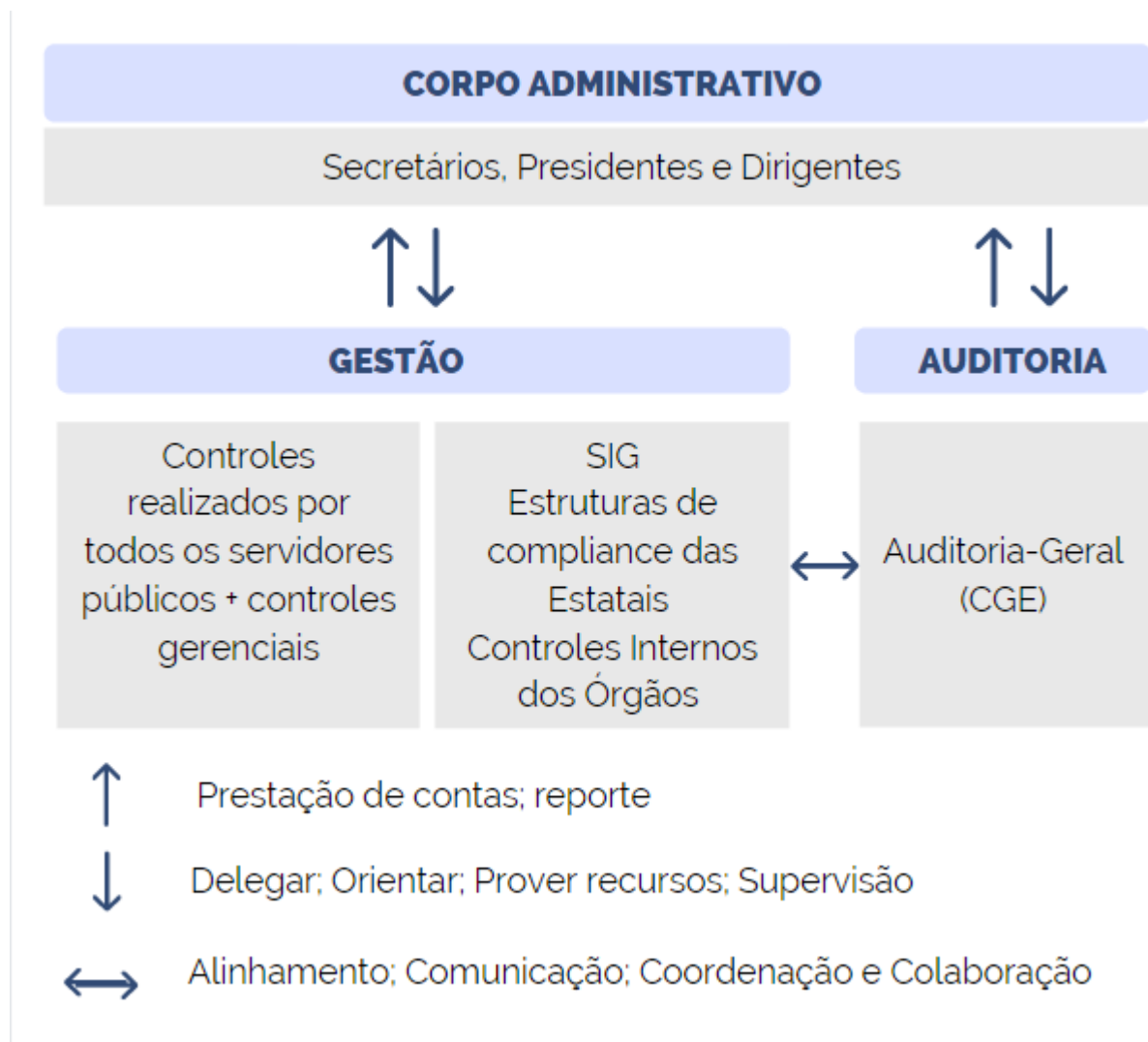
Os ocupantes da primeira linha são os responsáveis pela operação, ou seja, são aquelas pessoas que executam atividades-fim ou administrativas dentro da organização.

Por essa razão, os ocupantes da 1ª linha são chamados "donos dos processos" ou "donos dos riscos" e são aqueles responsáveis por identificar, medir os riscos de cada atividade e aplicar os controles internos.

A segunda linha inclui funções de desenvolvimento da estratégia e dos critérios de gestão de riscos, apoiando e validando o desenho dos controles e dos planos de ação. A segunda linha é composta por especialistas de *compliance* que fornecem ferramentas adequadas para a primeira linha fazer sua gestão de riscos. É a segunda linha quem monitora e reporta a qualidade dos controles.

A terceira linha é representada pela auditoria interna. Deve revisar as atividades das duas linhas, avaliando o processo, dando razoável certeza de que os riscos são identificados e geridos corretamente. A terceira linha contribui para a organização por meio de avaliação independente e imparcial - o que exige que esteja desvinculada das atribuições de gestão da primeira e da segunda linha.

O modelo das três linhas, aplicado ao Governo do Estado de Santa Catarina, está estruturado da seguinte forma:



A partir da figura é possível extrair que **compete ao corpo administrativo**, ou seja, aos Secretários, Presidentes e Dirigentes:

- Exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades. Prestar contas ao Governador e aos *stakeholders*, com a devida transparência. Monitorar o atingimento dos objetivos estratégicos. Promover o comportamento ético e responsável dentro das unidades sob sua responsabilidade. Estabelecer estruturas e processos para a melhoria da governança. Determinar o apetite de riscos da organização e supervisionar o gerenciamento de riscos.

Aos **agentes de primeira linha**:

- Liderar ações e aplicar, de modo responsável, os recursos para atingir os objetivos da organização. Observar os controles internos na tomada de decisão, considerando o apetite de riscos definidos. Reportar continuamente ao corpo administrativo os resultados dos objetivos da organização, e os tratamentos estabelecidos aos riscos vinculados. Identificar riscos e sugerir controles internos apropriados para o seu tratamento.

A **segunda linha**:

- Atuar como especialista fornecendo *expertise* complementar, apoio e monitoramento quanto ao gerenciamento de riscos. Fornecer análises e reportar sobre a adequação e eficácia dos controles internos na mitigação dos riscos.

*PAPEL DA SIG: Estabelecimento das diretrizes do Programa de Integridade e Compliance e estratégia de gestão de riscos.

*PAPEL DAS DEMAIS ÁREAS DE SEGUNDA LINHA: servir de apoio para os gestores executarem suas atividades, implementar a gestão de riscos, e remeter aos gestores máximos da organização proposta de ações corretivas de caráter preventivo ou de remediação, caso sejam detectados desvios do esperado

E cabe a terceira linha:

- Avaliar o processo de gestão de riscos, contribuindo para o aprimoramento do modelo estabelecido. Garantir uma razoável certeza de que os riscos foram identificados e avaliados corretamente. Efetuar a prestação de contas ao corpo administrativo, de forma independente em relação à gestão. Comunicar à gestão e ao corpo administrativo sobre a adequação e eficácia da governança e do gerenciamento de riscos e controles internos.

MENSAGEM FINAL

Esperamos que você tenha compreendido os papéis do controle interno, sua importância e, principalmente, as atribuições de cada uma das linhas que devem existir dentro dos órgãos e entidades, não importando o tamanho ou a complexidade do negócio, de modo a assegurar efetividade ao gerenciamento de riscos e o alcance dos objetivos estratégicos.

Em caso de dúvidas, não deixe de entrar em contato com a SIG por meio do endereço eletrônico: integridade@sig.sc.gov.br

Estaremos à disposição para maiores esclarecimentos.