



PRF

M-106

MANUAL DE CONTROLE INTERNO



Versão 1.0
Brasília/DF
Julho/2023

MINISTRO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

Flávio Dino de Castro e Costa

POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL - PRF

SPO s/nº, Quadra 3, Lote 5 - Setor Policial Sul - Complexo Sede da PRF

CEP 70610-200 - Brasília/DF

DIRETOR-GERAL

Antônio Fernando Souza Oliveira

CORREGEDOR-GERAL - CGCI

Vinicius Behrmann Bento

COORDENADORA DE CONTROLE INTERNO - CI

Ellen Rodrigues D'Andrea

CHEFE DO SETOR DE INTEGRIDADE E GESTÃO DE RISCOS

Julianne da Nóbrega Vilela

FICHA TÉCNICA

ORGANIZAÇÃO:

Coordenação de Controle Interno - CI
Setor de Integridade e Gestão de Riscos - SIGR

RESPONSÁVEIS:

Ellen Rodrigues D'Andrea
Julianne da Nóbrega Vilela
Camila Maria Silva Moreira

*Proibida a cópia e/ou a reprodução deste Manual, sem
a prévia autorização da Polícia Rodoviária Federal.*



PRF

SUMÁRIO

NOTA DO DIRETOR-GERAL	5
APRESENTAÇÃO	6
CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES INICIAIS	7
CAPÍTULO II - DAS DEFINIÇÕES	10
CAPÍTULO III - DO MODELO DAS 3 LINHAS	11
CAPÍTULO IV - DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL	15
CAPÍTULO V - PRINCÍPIOS DO CONTROLE INTERNO	16
1. PRINCÍPIO DA EQUIDADE (FAIRNESS):	16
2. PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA (DISCLOSURE):	17
3. PRINCÍPIO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS (ACCOUNTABILITY):	17
4. PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES:	17
5. PRINCÍPIO DA CONFORMIDADE (COMPLIANCE):	18
CAPÍTULO VI - ESCLARECIMENTO SOBRE AS COMPETÊNCIAS DAS UNIDADES DE CONTROLE INTERNO	20
CAPÍTULO VII - DA AVALIAÇÃO DE CONTROLE INTERNO	24
1. DAS AVALIAÇÕES POR PLANEJAMENTO	25
2. DAS AVALIAÇÕES ORDINÁRIAS	25
3. DO FLUXO DA AVALIAÇÃO DE CONTROLE INTERNO	25
4. DO RELATÓRIO PRELIMINAR E DEFINITIVO DE CONTROLE INTERNO	26
5. DO MONITORAMENTO	28
CAPÍTULO VIII - DA EMISSÃO DE NOTAS TÉCNICAS EM CONTRATOS DE VALORES ACIMA DE 10 MILHÕES	29
CAPÍTULO IX - DAS RESPOSTAS AOS ÓRGÃOS DE CONTROLE	31
CAPÍTULO X - DA INTEGRIDADE E GESTÃO DE RISCOS	36
CAPÍTULO XI - DA TRANSPARÊNCIA ATIVA	39
CAPÍTULO XII - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS	42
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43

NOTA DO DIRETOR-GERAL

Apresentamos com contentamento a primeira edição do Manual de Controle Interno da PRF, promovendo a integração, unificação e esclarecimento sobre as práticas de controle interno em nossas Superintendências pelo Brasil.

Este Manual é uma resposta direta ao compromisso de aperfeiçoar nossas operações e eliminar falhas potenciais, garantindo a qualidade e a eficiência em todos os nossos processos. Dessa forma, ele busca fornecer um guia sobre como analisar, monitorar e aprimorar os processos sob o viés do controle interno.

É fundamental entender que este Manual não é apenas uma coleção de diretrizes, mas um instrumento dinâmico de aprendizagem e melhoria contínua, que pretende promover uma cultura de excelência, prevenção de erros e busca constante por aperfeiçoamento em todas as áreas de nossa organização.

A administração considera a atividade de controle interno como um componente estratégico para alcançar nossos objetivos organizacionais, como parte fundamental da governança corporativa. Nós valorizamos a implementação de controles efetivos como meio de proteger nossos recursos, garantir a legalidade e legitimidade das ações administrativas e contribuir para a eficiência operacional.

Por fim, aponto que este manual é um reflexo do espírito da PRF, que é se adaptar às mudanças, aprender com as experiências e continuar a servir à sociedade brasileira com dedicação, profissionalismo e cidadania. Temos orgulho de compartilhar este manual com todos os membros da PRF e confiamos que ele será um recurso valioso para a nossa instituição.

Antônio Fernando Souza Oliveira

Diretor-Geral

APRESENTAÇÃO

A proposta do presente manual é atender a necessidade das unidades de Controle Interno da Polícia Rodoviária Federal pelo país, compilando em um documento único e de fácil compreensão as diretrizes das atividades que devem ser desenvolvidas por essa área que ainda é recente no organograma institucional. De tal sorte, ao apresentar um conteúdo prático e contextualizado à realidade das diferentes Superintendências em seus respectivos papéis nos controles administrativos, objetiva-se conscientizar os gestores das responsabilidades associadas a cada linha de ação.

As orientações aqui apresentadas se baseiam no Modelo das Três Linhas, uma estrutura proposta pelo The Institute of Internal Auditors – IIA, que auxilia as organizações na identificação de processos para alcançar objetivos, fortalecer a governança e gerenciar riscos. Além disso, buscou-se consolidar as diversas orientações emitidas pela Controladoria-Geral da União, na condição de órgão central de controle interno, com as melhores práticas e procedimentos implementados no desenvolvimento de suas atividades.

Importante mencionar que dentre as funções do presente manual está o objetivo de mapear as atividades básicas das unidades de controle interno; fomentar a padronização das atividades de controle desenvolvidas; consolidar a legislação atualizada aplicável à matéria; consolidar listas de verificação operacionais, modelos de documentos e formas de registros das atividades padrão para o exercício das atividades de controle interno.

A proposta de fortalecimento das unidades de controle interno da PRF é fundamental especialmente quando tomamos em conta o cenário social dos últimos anos - que envolve o maior acesso à informação, o uso cada vez mais intenso das tecnologias e a revolução midiática - fatores estes que incitam a sociedade a exigir qualidade e efetividade dos serviços públicos, fato que, por sua vez, demanda um posicionamento institucional mais célere e satisfatório, exigindo governança e controle organizacional.

No Brasil, um marco importante sobre a matéria em voga foi a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, que estabelece diretrizes sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal, alcândo a temática controle interno como importante ferramenta para a tomada de decisões estratégicas.

Feito o recorte histórico, este Manual de Controle Interno é destinado a fornecer orientações técnicas para as equipes e servidores que trabalham nas áreas de controle interno das suas Superintendências, gerenciando os riscos advindos da alta rotatividade de servidores nas equipes de controle e contribuindo para o fortalecimento da cultura de controle interno e observância das diretrizes e entendimentos em prática pela administração central.

Para melhor compreensão deste trabalho, foi necessário abordar além do Modelo das Três Linhas relacionado às atividades das unidades de controle interno, também a literatura sobre controles internos no contexto da segurança pública e esclarecimentos quanto às funções de apoio das unidades locais de controle interno aos órgãos de controle interno e externo da União, a exemplo da CGU e TCU. Por fim, serão apresentados alguns procedimentos operacionais padrão -POP a serem seguidos quanto aos controles das atividades administrativas realizadas na PRF.

CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES INICIAIS

1. Para iniciar a presente exposição e situar o contexto de produção deste manual, é importante mencionar que, até o presente momento, o Controle Interno na Sede Nacional tem status de Coordenação, vinculada à Corregedoria Geral e Controle Interno, por força do Decreto n.º 11.103/2022, estando a ela subordinadas o Setor de Integridade e Gestão de Riscos e o Setor de Transparência Ativa e Acesso à Informação.
2. Destaca-se que, não por acaso, as áreas que compõem o Controle Interno trazem dois dos princípios da própria PRF, definidos em seu Plano Estratégico para os anos de 2023 a 2028, conforme Portaria DG/PRF nº 245, de 30 de junho de 2023, quais sejam Integridade e Transparência, atividades primordiais e exigidas por lei.
3. No âmbito das Superintendências, todavia, o controle interno não possui uma estrutura definida, em razão de constarem diferentes tipos de Superintendências pelo Brasil. Assim, enquanto algumas delas possuem núcleos dedicados à atividade, em outras há apenas o exercício da atribuição por parte de algum servidor dentro da Corregedoria ou das áreas de análise técnica.
4. Por essa razão, para evitar informações conflitantes com as realidades regionais, todas essas serão doravante mencionadas como unidades de controle interno.
5. Esclarecidos esses pontos, cumpre apontar que o Controle Interno na Polícia Rodoviária Federal é uma unidade essencial para a boa governança e gestão da instituição. Sua principal finalidade é assegurar a eficiência, a conformidade e a integridade das atividades da PRF, sendo um mecanismo crucial para a gestão de recursos, proteção de ativos e para a garantia de realização de objetivos estratégicos. Funciona, pois, como uma linha de defesa interna, sendo o Controle Interno um guardião contra fraudes, desperdícios e ineficiências, além de promover a responsabilidade, emanando diretrizes para uma administração mais proba e transparente.
6. Dessa forma, o grau de relevância dado ao Controle Interno dentro da estrutura organizacional traduz o próprio nível de maturidade da instituição, além de demonstrar quais as prioridades do órgão, uma vez que estruturas maduras buscam com mais urgência o fortalecimento de áreas que garantam a revisão contínua de procedimentos e a melhoria da qualidade dos seus serviços.
7. Com efeito, a designação de que uma atividade como a de Controle Interno estará em um nível ou em outro dentro da estrutura não diz apenas respeito ao tamanho da unidade, mas principalmente ao seu grau de influência, de independência para exercício de suas funções e de reconhecimento de sua importância.
8. Acrescenta-se que a existência de Sistemas de Controle Interno nos órgãos públicos é uma determinação constitucional, o que por si só já demonstra a proeminência da matéria. Assim, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 74, reconhece a importância do Controle Interno para agregar valor organizacional às instituições públicas, fornecendo avaliação, assessoria e aconselhamento baseados em risco, além de garantir que a atuação das instituições públicas tenha conformidade com as normas vigentes.
9. Destaca-se que a mencionada garantia de conformidade (*compliance jurídico*) é apenas uma das responsabilidades essenciais do Controle Interno e, no âmbito da PRF esta responsabilidade se propõe a assegurar que todas as atividades e processos de trabalho estejam alinhadas às determinações legais, regulamentares, bem como guardem consonância com as políticas públicas afetas ao tema. Esta função vai além da mera prevenção e detecção de irregularidades, englobando a promoção de uma cultura de integridade e gestão de riscos em toda a organização, com foco no constante aperfeiçoamento das ações de segurança pública.

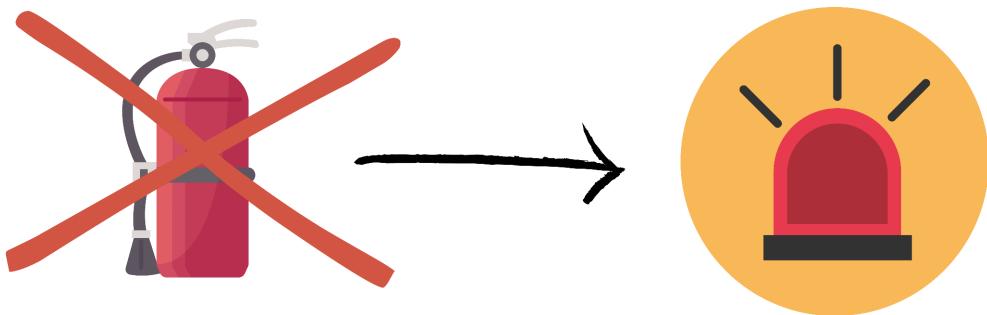
10. Além disso, o Controle Interno identifica eventuais redundâncias e ineficiências, enquanto busca oportunidades de melhoria em todos os processos de trabalho da PRF, podendo apresentar recomendações para otimizar a alocação e utilização de seus recursos, aperfeiçoando as práticas de trabalho para melhor atingir seus objetivos estratégicos. Ele também contribui para a integridade, tempestividade e verossimilhança das informações produzidas pela PRF, permitindo um processo decisório baseado em evidências para a Alta Administração do órgão.

11. Tendo em vista tais atribuições, este Manual apresenta a maneira pela qual se dá a interação das unidades de controle nos processos de trabalho institucionais, indicando qual a postura adequada que as equipes de controle devem adotar frente às avaliações necessárias ao desenvolvimento de suas funções, sugerindo inclusive o modo como se configura o relatório final de controle interno.

12. Na visão do Controle Interno, os processos são concebidos como um conjunto de atividades sequenciais e interdependentes voltadas para a produção de um resultado específico, que se relaciona a um dos objetivos institucionais da PRF, consolidados no seu Plano Estratégico, conforme Portaria DG/PRF nº 245, de 30 de junho de 2023, que contempla ações para os anos de 2023 a 2028.

13. Destaca-se que a atuação do Controle deve ser prioritariamente preventiva, agindo antes do início dos processos ou durante sua implementação, com o objetivo de prevenir possíveis falhas, erros ou fraudes. Isso porque, como não possui competência decisória e nem correcional, a atuação *a posteriori* seria limitada e pouco produtiva, ocorrendo basicamente quando da necessidade de aplicar melhorias demandadas por órgãos de controle interno e externo da União.

14. É essencial compreender, portanto, que o controle interno da PRF não funciona como um extintor, pronto para apagar incêndios, mas sim como uma sirene, chamando a atenção dos responsáveis técnicos antes que o fogo se forme.



15. Assim, entendendo-se como necessária a avaliação sobre alguma matéria, serão iniciados trabalhos de análise, geralmente com pesquisas em repositórios de pareceres e pedidos de informação frente às áreas responsáveis, para que se tenha um panorama geral do processo de trabalho sob exame e se verifique se algum fator interno ou externo influencia o alcance dos objetivos pretendidos por meio dele.

16. Esse procedimento de avaliação tem como principal meta examinar o fluxo processual e a efetivação de procedimentos específicos, garantindo que estejam alinhados com os objetivos da PRF e estejam aderentes às políticas que norteiam a organização. Além disso, a avaliação tem como objetivo fortalecer a imagem e a integridade institucional da PRF, promovendo a integração da gestão de riscos com o planejamento estratégico e seus respectivos desdobramentos em todas as esferas da organização.

17. Ao fim desse processo de avaliação, ademais, pode ser necessária a produção de um relatório final de controle interno, instrumento pelo qual as atividades de controle são formalmente comunicadas. Ele deve conter uma descrição detalhada das atividades avaliadas, os pontos fortes identificados, as falhas ou desvios

encontrados, as consequências desses desvios para a organização e as recomendações para corrigi-los. O relatório também pode incluir um plano de ação para implementar as recomendações, monitorar a sua execução e avaliar a sua eficácia.

18. Nessa perspectiva, as recomendações do Controle Interno são sugestivas e serão acolhidas pelos gestores e servidores enquanto oportunidade de aprimoramento processual da prática existente. A resposta adequada a tais avaliações envolve a disposição em entender as observações e recomendações feitas, a prontidão em corrigir eventuais inconsistências identificadas e, sobretudo, a vontade de melhorar continuamente as atividades e serviços prestados.

19. Justamente levando em consideração a necessidade de fixação dos argumentos acima e unificação da atuação das unidade de controle em toda a PRF, portanto, é que se busca difundir o presente manual, como uma forma de investir na melhoria da qualidade dos relatórios das unidades de controle interno, já que esses são os principais meios de comunicação com os gestores e demais responsáveis pelo processo avaliado.

20. Por meio deste Manual, portanto, busca-se não apenas proporcionar uma compreensão clara e aprofundada da função do Controle Interno na PRF, mas de esclarecer como os processos devem ser avaliados sob a ótica de controle interno, apresentando modelos de unificação de relatórios que poderão ser utilizados pelas equipes de controle interno na sede nacional e nas regionais.

CAPÍTULO II - DAS DEFINIÇÕES

21. **Atividade de auditoria interna governamental:** atividade permanente, independente e objetiva que auxilia as organizações públicas a atingirem seus objetivos. Ela está situada na terceira linha de defesa da gestão pública, ou seja, é realizada por órgão alheio à PRF, para fins de isenção e avaliação mais objetiva das melhorias necessárias. Apesar de não vinculantes, o não acolhimento das recomendações pode ensejar a responsabilização da instituição frente aos órgãos de controle externo, para onde são encaminhados os achados de auditoria.
22. **Controles internos da gestão:** conjunto de práticas, regras e sistemas que uma instituição segue para minimizar riscos e garantir que seus principais objetivos sejam alcançados de forma segura e eficaz, reavaliando suas atividades de forma periódica. São aplicados pelos gestores e demais servidores responsáveis por cada procedimento.
23. **Coordenação de Controle Interno:** órgão integrante da estrutura da PRF que atua no aperfeiçoamento de procedimentos organizacionais, no monitoramento de planos de controle baseados em gestão de riscos e integridade, na verificação da conformidade de ações com a legislação vigente, para, entre outras possibilidades, sugerir recomendações específicas de melhorias como forma de auxiliar os gestores na tomada de decisões. Também, auxilia na prestação de respostas aos órgãos de controle interno e externo da União, intermediando a comunicação desses com as áreas técnicas competentes de cada matéria.
24. **Fraude:** quaisquer atos ilegais caracterizados por desonestidade, dissimulação ou quebra de confiança. Estes atos não implicam o uso de ameaça de violência ou de força física.
25. **Governança pública:** conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.
26. **Governança:** combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração da organização para informar, dirigir, administrar, avaliar e monitorar atividades organizacionais, com o intuito de alcançar os objetivos e prestar contas dessas atividades para a sociedade.
27. **Mapeamento de processo:** procedimento de exposição documental do fluxo processual, com a finalidade de possibilitar a identificação de gargalos e eventos com potencial para gerar riscos.
28. **Medida de controle interno (ou medida de tratamento):** políticas e procedimentos adotados para tratar riscos, de modo a assegurar que os objetivos dos processos e da própria instituição sejam alcançados dentro dos padrões estabelecidos.
29. **Rede de controle Interno:** conexão entre as unidades de controle interno da Sede Nacional e os agentes de controle das Superintendências da PRF no Brasil, independentemente de qual estrutura essas representam em cada regional, atuando com o objetivo de compartilhar informações e estabelecer diretrizes para aperfeiçoar a atuação da pasta, dirimir dúvidas, criar uniformidade e institucionalizar os processos de controle interno nas unidades desconcentradas.

CAPÍTULO III - DO MODELO DAS 3 LINHAS

30. O chamado Modelo das Três Linhas de Defesa, atualmente designado apenas de “3 linhas”, é um conceito amplamente utilizado para estruturar a governança e o gerenciamento de riscos dentro de uma organização, fornecendo um sistema claro de responsabilidades e relações entre os vários atores responsáveis por executar e decidir os processos de trabalho de uma organização.

31. Tal modelo foi desenvolvido pelo Institute of Internal Auditors (IIA), associação profissional de auditores, reconhecida internacionalmente, que desde 2013 se propõe a auxiliar as organizações promovendo conferências educacionais, desenvolvendo padrões, orientações e certificações para profissionais de auditoria interna, buscando consolidar uma cultura de gerenciamento de riscos, bem como estabelecer responsabilidades claras na atividade de controle interno.

32. O objetivo principal deste modelo de trabalho (*framework*) é fornecer uma visão clara da alocação de responsabilidades e da interação dos diferentes atores quando o assunto é gerenciar os riscos da organização e implementar os controles necessários para eliminar, transferir, aceitar ou mitigar os riscos verificados e prospectados. Este modelo se destaca pela capacidade prática e objetiva de definir os papéis institucionais e suas responsabilidades, clarificando o processo de interação entre eles, de modo a tornar inequívoco para a organização a função de cada ator institucional no levantamento dos riscos e definição de controles para cada risco verificado, um dos pilares do Modelo das Três Linhas.

33. Importante ressalvar que a denominação “linhas” em nada se relaciona com posição hierárquica ou importância dos atores envolvidos, mas apenas foi a figura de linguagem verificada para estabelecer a diferenciação de atuações e mesmo de cada momento em que estes atores deverão figurar. A ordem numérica dos atores de defesa corresponde a quem primeiro tem conhecimento e propriedade para agir, sendo que a omissão de uma delas não impede a atuação das demais.

34. Ao aplicarmos este modelo na PRF, resta claro que a primeira linha de defesa é composta por todo e qualquer servidor envolvido no processo. Explica-se: na primeira linha de defesa estão os servidores responsáveis por executar as atividades diárias (rotineiras) da organização, ficando responsáveis por gerenciar os riscos associados à execução de suas atividades e são chamados de gestores operacionais, o que não se confunde com a atuação nas operações policiais realizadas, mas sim, equivale dizer que são aqueles que operacionalizam as atividades cotidianas.

35. Primordial esclarecer, igualmente, que a primeira linha não se restringe apenas a um determinado grupo de servidores que primeiro teve acesso a um processo ou primeiro tratou de uma temática. O que de fato se quer dizer é que cada servidor, independentemente de qual o estágio processual em que atua ou em que ponto tem contato com uma matéria, é responsável por defender seu órgão dos riscos a que está exposto.

36. Mesmo em procedimentos com diversas etapas e com o envolvimento de diferentes áreas, a exemplo do que acontece com um processo de aquisição de equipamentos, que inclusive se inicia com a requisição de outra área técnica, todos aqueles que atuam no processo são responsáveis por assegurar sua lisura, aperfeiçoamento e adequação, uma vez que são eles os profissionais com capacitação técnica para compreender as suas necessidades procedimentais.

37. Nesse caso concreto, ainda que os chefes das áreas envolvidas sejam aqueles denominados gestores operacionais, não é necessário ser efetivamente ocupante da chefia para exercer a atividade de controle. Uma

vez que todos os servidores estão na primeira linha de defesa, todos eles detêm a responsabilidade de ajustar rumos e apontar riscos, de forma a fortalecer e blindar os procedimentos.

38. A presença de servidores de áreas diversas atuando conjuntamente como primeira linha de defesa é demonstrada pela figura a seguir, ainda usando o processo de aquisições como exemplo. É possível, inclusive, que cada uma dessas atividades corresponda a um processo diverso, o que não impede a sua integração para alcance do mesmo objetivo.



39. A primeira linha tem a responsabilidade direta de manter os controles internos eficazes e de gerenciar os riscos associados às suas operações. É também papel desta linha identificar, avaliar e mitigar os riscos associados às suas atividades, como apontado no capítulo III do M105 da PRF - Manual de Gestão de Riscos aplicado à PRF.

40. Interessante verificar que essas atividades da primeira linha são denominadas de controles internos da gestão e correspondem a um conjunto de práticas, regras e sistemas adotados para minimizar riscos e garantir que os principais objetivos de um processo/atividade sejam alcançados de forma segura e eficaz.

41. Já a segunda linha de defesa é composta por funções de supervisão, sendo este o ponto em que se encontram as unidades de controle interno, criadas para apoiar a primeira linha nas suas atividades de gestão de riscos, aptas a realizar atividades preventivas e corretivas, interagindo com o controle externo, quando necessário. Como observado anteriormente, o controle interno não é o único a executar atividades de controle, mas sim, é a área regimentalmente designada para auxiliar na realização dessas tarefas.

42. Nessa perspectiva, o modelo de três linhas é uma ferramenta valiosa para esclarecer o papel da unidade de controle interno na PRF. Afinal, desde o advento da Constituição Federal de 1988, os artigos 31, 70 e 74 revelam a preocupação do legislador com a atividade de controle e com a garantia do princípio da eficiência da administração pública. Esse fato reafirma a finalidade e necessidade da unidade de Controle Interno na PRF para auxiliar a instituição a desenvolver e implementar ações de gerenciamento de riscos, além de fornecer orientação e suporte em relação à conformidade com leis, regulamentos e planejamento estratégico, em complementação ao que já deveria ser normalmente realizado pelas áreas.

43. De tal sorte, denota-se a missão institucional das unidades de controle interno em orientar e fornecer, por meio de uma interação dinâmica e proativa com as áreas temáticas, as ferramentas e metodologias essenciais aos gestores operacionais no processo de identificação e avaliação dos riscos, de modo a fortalecer o processo de tomada de decisões estratégicas, além de monitorar e cobrar o fiel cumprimento dos objetivos estratégicos e dos planos de tratamento aos riscos definidos para cada processo.

44. A atuação ideal do controle interno é preventiva, reunindo informações da primeira linha de defesa e alertando para a possibilidade de erros antes de sua ocorrência. Em um modelo perfeito, os gestores operacionais estariam em constante interação com as unidades de controle interno, compartilhando atualizações sobre a situação de seus processos e provocando a sua intervenção, para que possam ser propostas melhorias necessárias, conforme diagrama trazido a seguir. Afinal, todas as áreas da PRF trabalham para alcançar os mesmos objetivos institucionais.



45. Todavia, por faltar ao órgão uma cultura de controle interno, como já verificado em pesquisas sobre o tema, o que geralmente ocorre é uma postura defensiva dos gestores operacionais para com o trabalho do controle interno, no sentido de repelir qualquer aproximação capaz de evidenciar possíveis falhas procedimentais chegando ao ponto de, por vezes, os gestores negarem acesso às informações solicitadas.

46. Outra função importante do controle interno, e, provavelmente, a mais reconhecida nas Superintendências da PRF é a interação com a auditoria interna, que é a terceira linha de defesa (na esfera federal representada pela CGU). A unidade de controle interno da PRF é incumbida de reportar aos gestores operacionais e estratégicos os resultados das avaliações de auditoria da CGU, bem como as recomendações e necessidade de ajustes em alguns processos vistoriados nas auditorias.

47. No desempenho desta atribuição, o controle interno também faz as vezes de defesa da PRF frente à CGU, pondo-se a esclarecer alguns pontos da auditoria, explicando as peculiaridades ínsitas ao processo de trabalho auditado e, até mesmo, negociando obrigações e determinações a fim de se adequarem à realidade de um órgão policial. Isso porque, apesar das recomendações da CGU terem caráter sugestivo, em casos de não observância das recomendações é possível que a CGU evolua para a intervenção de órgãos de controle externo, que possuem poderes sancionatórios.

48. Assim, é crucial esclarecer e massificar a todos que a atuação do controle interno frente aos processos das unidades sempre deve possuir o caráter de auxiliar e aperfeiçoar o órgão, seja para evitar falhas futuras, seja para aplicar tratamento aos processos conforme lhe foi demandado, agindo como verdadeira barreira defensiva.

49. Por fim, tem-se que a terceira linha de defesa é formada pela Auditoria Interna, como já foi demonstrado, representada pelo CGU, que é o principal órgão de controle interno da União.

50. Para não restar dúvidas, apesar de se tratar de um órgão que não faz parte da estrutura organizacional da PRF, o que poderia gerar dúvidas quanto à classificação da CGU como órgão de Auditoria “Internा”, tem essa designação porquanto CGU e PRF são igualmente órgãos do Poder Executivo Federal, razão pela qual o adjetivo “internā” dá-se em relação a este Poder.

51. É como se PRF e CGU fossem casas de um mesmo bairro. Enquanto tudo que é interno à casa da PRF é defendido pelo sua unidade de controle interno, tudo que é interno a esse bairro é defendido pela CGU, inclusive as próprias atividades da PRF.

52. As avaliações da CGU são independentes e objetivas e tratam sobre os mecanismos de gerenciamento de riscos, controles internos e a governança da PRF, trazendo conclusões que englobam uma ampla gama de

objetivos. Essas conclusões são destinadas diretamente à alta administração, visando informar sobre o funcionamento das duas primeiras linhas, tendo a unidade de controle interno da PRF como intermediário.

53. Dentre os mencionados objetivos estão a eficiência e eficácia das operações, a proteção de ativos, a confiabilidade e integridade dos processos de reporte e a conformidade com as leis e regulamentos vigentes.



54. Neste ponto resta claro o grande problema desencadeado pelos gestores operacionais ao evitarem a participação da unidade de controle interno em seus processos. Afinal, quando impossibilitam a avaliação e monitoramento de seus processos, tornam inviável a atuação da 2ª linha de defesa na promoção de melhorias de fato. Consequentemente, tal situação instiga a Controladoria-Geral da União (CGU) a adotar uma postura mais assertiva, como se identificasse a necessidade de salvaguardar a PRF contra as ineficiências potencialmente geradas pela própria gestão.

55. Por último, acrescenta-se que o Tribunal de Contas da União (TCU) também desempenha um papel fundamental na avaliação das atividades da Administração Pública Federal, contudo atua como uma entidade externa de auditoria e fiscalização, sendo uma espécie de "quarta linha de defesa". Inclusive, a Constituição Federal de 88 atribui ao controle interno a atribuição de relatar qualquer impropriedade nos órgãos públicos para o respectivo Tribunal de Contas, razão pela qual a CGU pode repassar os controles não cumpridos para análise daquele, podendo ser geradas obrigações sancionatórias.

56. Em resumo, é altamente desejável que as duas primeiras linhas de defesa dentro de um órgão estejam ajustadas e em perfeito funcionamento, razão pela qual se torna tão importante um manual que trate da matéria e fortaleça a atuação dos controles.

CAPÍTULO IV - DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

57. O controle interno no Brasil possui uma trajetória legislativa robusta que tem como base a Constituição Federal de 1988. No artigo 70, a Constituição estabelece que o controle interno é obrigatório em todos os poderes e em todos os níveis de governo, a fim de assegurar a legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência e economicidade dos atos governamentais.

58. Depois da constituição, outras leis e regulamentos vieram para detalhar a estrutura e as funções desse sistema. A Lei nº 10.180 de 2001, por exemplo, organiza e disciplina os sistemas de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal, e de controle interno do Poder Executivo Federal.

59. Esse controle é desempenhado por órgãos específicos dentro de cada ministério e entidade da administração direta, denominados Unidades de Controle Interno (UCIs). Essas unidades têm a responsabilidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, além de comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

60. Além disso, a Lei Complementar nº 101 de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), também possui previsões acerca do controle interno, principalmente em seu artigo 59 que dispõe sobre a verificação dos limites e condições estabelecidas pela LRF.

61. A Instrução Normativa nº 01 de 2001 da Secretaria Federal de Controle Interno também é fundamental, pois estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de controle interno, além de estabelecer procedimentos para o encaminhamento de relatórios e certificados ao Congresso Nacional.

62. No decorrer dos anos, diversas outras instruções normativas, portarias e decretos foram promulgados, ampliando e detalhando o papel do controle interno no Poder Executivo Federal. Por exemplo, a Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 01, de 10 de maio de 2016, é um marco regulatório significativo para o controle interno no Poder Executivo Federal. Ela estabelece normas para a atuação dos órgãos e entidades do poder executivo federal no sentido de estruturar, executar e monitorar seus programas de integridade.

63. Essa instrução normativa também representa um passo importante na consolidação de uma cultura de integridade na administração pública federal, promovendo a adoção de medidas e procedimentos que visam à prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, o que integra, da mesma forma, as atividades necessárias ao controle interno.

64. Ainda é importante citar o Decreto nº 9.203 de 2017, o qual estabelece a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, que enfatiza o papel do controle interno para a boa governança, e a Instrução Normativa nº 02, de 19 de fevereiro de 2014, da Controladoria-Geral da União, que dispõe sobre os procedimentos de controle interno da gestão nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, além de reforçar a estrutura e os procedimentos do controle interno, reafirmando seu papel crucial na gestão pública.

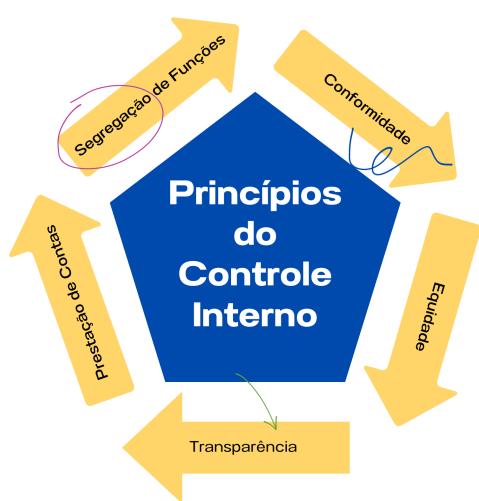
65. Por fim, destaca-se que esses são apenas alguns exemplos das leis e normas que tratam do controle interno no Brasil, existindo ainda outras mais específicas a alguns órgãos ou setores. As normas aqui trazidas apenas se prestam a situar os interessados no tema e trazer algumas informações principais.

CAPÍTULO V - PRINCÍPIOS DO CONTROLE INTERNO

66. Os Princípios do Controle Interno atuam como diretrizes fundamentais, estabelecendo uma base sólida para a instauração de uma cultura de controle interno robusta dentro das organizações.

67. Esses princípios atuam como uma bússola para os gestores, fornecendo um guia prático para a implantação de um sistema de controle interno coerente e abrangente, considerando os aspectos mais relevantes e críticos da gestão.

68. Além disso, os princípios podem ser vistos como normas gerais, fundamentais na orientação da construção e manutenção de uma cultura de controle interno consistente. Eles não apenas estabelecem padrões, mas também inspiram uma conduta alinhada às melhores práticas, promovendo eficiência, eficácia e integridade nas organizações.



69. Cumpre apontar que a maioria dos documentos publicados sobre os princípios do controle interno dizem respeito à atividade exercida pela terceira linha de defesa, a qual trata do controle realizado por meio de auditorias, que não é o caso aqui exposto, como já foi efetivamente demonstrado nos capítulos anteriores.

70. Assim, pode-se definir que a atividade de controle interno exercida dentro de cada um dos órgãos da administração pública possui como princípios gerais os seguintes: Equidade, Transparência, Prestação de Contas; Segregação de Funções e Conformidade. Para cada um desses é importante tecer alguns comentários e apresentar definições.

1. PRINCÍPIO DA EQUIDADE (FAIRNESS):

71. A Equidade refere-se ao tratamento justo, imparcial e igualitário de todas as partes interessadas, promovendo uma cultura de respeito e dignidade, em que as decisões são tomadas com base em critérios justos e transparentes, sem favorecimento ou discriminação. Ele é intrínseco à noção de justiça e igualdade e é vital para promover uma cultura de confiança e respeito dentro de uma organização.

72. Em relação à atividade de controle, esse princípio se manifesta tanto pela imparcialidade e impessoalidade na escolha das áreas fiscalizadas, na realização das avaliações e na averiguação do desempenho, quanto na consideração das circunstâncias específicas a cada unidade responsável pelas matérias em análise.

73. Isso porque a equidade exige que as áreas sejam tratados de maneira justa e igual, sem discriminação ou favorecimento, mas sendo fornecidas oportunidades iguais para todos. Além disso, refere-se à distribuição justa e proporcional de recursos, benefícios e ônus dentro da instituição, o que pode se referir a compensação, reconhecimento, promoção e outros aspectos do relacionamento de trabalho.

2. PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA (DISCLOSURE):

74. Antes de tudo, importante rememorar que um dos Setores da Coordenação de Controle Interno da Sede Nacional é responsável pela transparência ativa na PRF, o que será melhor explicado em momento oportuno. No momento, portanto, serão apenas apresentados os pontos gerais sobre o princípio.

75. Nesse sentido, o princípio da transparência é fundamental para a governança responsável e ética. Ele se refere à clareza, abertura e responsabilidade na disseminação de informações relevantes, permitindo que todos compreendam completamente os processos, decisões e atividades da organização.

76. Quando se fala desse princípio relacionado à atividade de Controle Interno, busca-se demonstrar não apenas o que é incentivado por meio de suas atividades, mas a sua própria forma de atuação, que deve ser transparente quanto ao objeto pretendido com seu trabalho, os meios de obtenção de informações e o resultado das análises.

77. Isso porque a transparência incentiva o diálogo aberto e a colaboração entre diferentes partes interessadas. No caso da atividade de controle, a colaboração aqui tratada é justamente entre a unidade e os gestores, assim como entre aquela e a alta administração, especialmente porque atua no auxílio à tomada de decisões desses.

3. PRINCÍPIO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS (ACCOUNTABILITY):

78. A Prestação de Contas está diretamente relacionada à responsabilidade e ao compromisso de responder pelas ações e decisões tomadas. Na PRF, esse princípio envolve a clareza nas responsabilidades, a avaliação regular do desempenho e a disposição em responder por resultados e impactos. A Prestação de Contas fortalece a governança, aumenta a confiança do público e melhora a eficácia organizacional.

79. Apesar de geralmente ser utilizada no contexto das atividades de auditoria interna, no caso do Controle Interno da PRF, esse princípio pode ser relacionado com a prestação de informações transparentes por parte das unidades avaliadas, inclusive indicando seus próprios erros e omissões.

80. Recorda-se que a segunda linha defesa não possui competências sancionatórias ou punitivas, nem tem atribuições na seara correcional, o que importa dizer que não se busca por meio desse princípio a atribuição de responsabilidades, mas apenas a comunicação clara, precisa e oportuna das informações.

81. Nesse sentido, a prestação de contas também envolve a resposta adequada às preocupações, queixas e irregularidades, bem como a tomada de medidas corretivas quando necessário, o que será exposto nas recomendações das avaliações de controle interno.

4. PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES:

82. A Segregação de Funções é uma estratégia-chave em gestão e controle interno para minimizar os riscos de conflitos de interesse, erros e fraudes. Na PRF, esse princípio significa que tarefas e responsabilidades devem ser distribuídas entre diferentes pessoas ou equipes, de modo que nenhum indivíduo ou unidade tenha controle exclusivo sobre mais de uma fase de um procedimento crítico.

83. Assim, a segregação de funções exige que as responsabilidades sejam divididas de tal forma que as tarefas críticas sejam realizadas por diferentes indivíduos ou departamentos. Por exemplo, a mesma unidade não deve ser responsável por aprovar, executar e revisar uma transação financeira.

84. Ao separar as funções, uma organização minimiza o risco de conflitos de interesses, em que o envolvimento em várias etapas de um processo poderia levar a atuações parciais.

85. Com esse esclarecimento é simples constatar que o controle interno, o qual tem funções de monitoramento e avaliação, não pode decidir sobre uma atividade ou aprovar uma compra, por exemplo, sob o risco de posteriormente ter que avaliar sua própria atuação no processo.

5. PRINCÍPIO DA CONFORMIDADE (COMPLIANCE):

86. O presente princípio tem como nomenclatura original o termo “compliance”, traduzido para “conformidade” por ser a palavra com o significado literal mais aproximado no português. É de se mencionar, todavia, que a tradução acabou por diminuir semanticamente o princípio e, consequentemente, dificultar sua interpretação e seu uso na administração brasileira.

87. Isso porque, enquanto a conformidade caracteriza mais a ação de comparar uma coisa com outra, o compliance, em termos simples, seria um guia de conduta da instituição, orientando como ela deve se comportar em diversas situações.

88. Assim, o princípio da Conformidade é fundamental tanto para assegurar que todas as atividades, processos e procedimentos da PRF estejam em linha com as leis, regulamentos, normas e padrões aplicáveis e, mais do que isso, que funcionem da forma mais adequada possível aos objetivos do órgão e aos seus padrões morais e éticos, buscando fazer com que os indivíduos na organização adotem padrões de conduta consistentes com a missão e os valores da entidade.

89. O princípio não apenas protege a organização contra possíveis sanções legais e danos à reputação, mas também promove a integridade e a ética na condução das atividades da entidade.

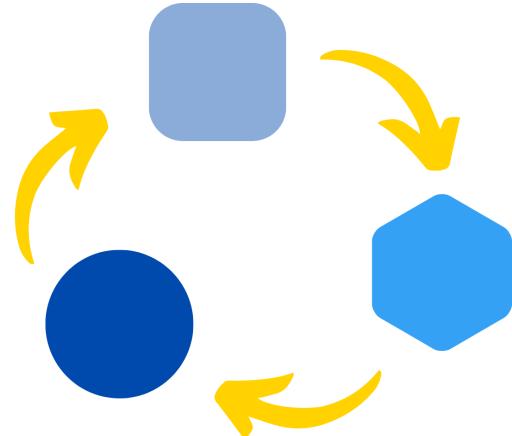
90. Além disso, a conformidade requer a implementação de políticas e procedimentos internos claros que orientem as operações diárias, incluindo políticas de governança corporativa, gestão de riscos, prevenção de fraudes, privacidade e segurança da informação.

91. No mais, menciona-se que esse princípio também envolve a resposta adequada a quaisquer não conformidades detectadas, incluindo a análise da causa raiz, a correção dos problemas identificados e a implementação de medidas preventivas para evitar recorrências futuras.

92. Antes de se prosseguir com os demais capítulos, contudo, é necessário se esclarecer uma celeuma que constantemente é suscitada quando se menciona o termo conformidade (decorrente da dificuldade de interpretação do termo traduzido), que diz respeito à avaliação dos relatórios de conformidade contábil elaborados pelas unidades gestoras da PRF junto ao Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI.

93. Assim, será feita uma breve pausa na demonstração principiológica para se esclarecer matéria prática que envolve a mesma temática.

94. Com efeito, todos os meses a Secretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da sua Coordenação Geral de Contabilidade, em acompanhamento da execução



orçamentária, financeira, patrimonial da PRF por meio do SIAFI, elabora um Relatório de Conformidade Contábil referente a cada unidade gestora, que aqui pode se traduzir como Superintendências, Diretorias, UniPRF e DPRF.

95. Diante do alto índice de impropriedades contábeis identificadas nos relatórios das Unidades Gestoras da PRF, assim, a Coordenação Geral de Contabilidade do MJSP passou a remeter os relatórios não apenas para aquelas, mas também para o Controle Interno, solicitando que ele verificasse se tais inconsistências estão sendo tratadas pela unidade gestora, como forma de exercício de sua atribuição de fiscalização, acompanhamento e análise dos procedimentos internos da PRF.

96. Destaca-se que esse foi o fluxo entre junho de 2022 e julho de 2023, em que a Coordenação do MJSP enviava para a Coordenação de Controle Interno os relatórios de todas as unidades gestoras, e essa última emitia um ofício para cada unidade que apresentou registros contábeis inconsistentes, determinando um prazo para que aquela indicasse como a demanda está sendo tratada.

97. Portanto, a conformidade realizada pelo controle interno diz respeito justamente aquela referente à verificação das melhores formas de atuação do órgão, compatibilizando a ação da unidade gestora à forma em que o procedimento seria melhor desenvolvido, conforme demanda do órgão superior.

98. Por outro lado, a resolução dos registros contábeis para ajustá-los à lei, aqui se tratando da literalidade do termo conformidade e não do significado do princípio, é atividade da área técnica correspondente à unidade gestora, uma vez que detém a expertise necessária para essa avaliação.

99. Essa situação também deve ser analisada à luz do princípio da segregação de funções explanado anteriormente. Conforme visto, seria impossível e imoral que o controle interno realizasse a resolução dos registros contábeis e ao mesmo tempo funcionasse como a instância de avaliação da atividade de resolver esses registros. Na prática, seria como se o controle precisasse aprovar seu próprio trabalho.

100. Para evitar qualquer desrespeito ao princípio acima, assim, o Controle Interno sequer possui o acesso aos sistemas que devem ser utilizados para sanear as inconsistências, cabendo ao controle o papel de interlocução entre a Coordenação Geral de Contabilidade do MJSP e as unidades gestoras da PRF.

101. Buscando deixar mais clara a atividade do Controle Interno como apenas de fiscalização dos relatórios contábeis, a Coordenação Geral de Contabilidade do MJSP, passou a determinar que a partir de agosto de 2023 será feito apenas o acompanhamento trimestral do controle interno sobre o tratamento dado pelas áreas aos relatórios, que permanecem sendo remetidos mensalmente às áreas técnicas.

102. Ressalta-se que mesmo em um cenário em que o fluxo processual não necessariamente envolvesse o controle interno para avaliar se a unidade gestora cumpriu a solicitação do MJSP, a mera função avaliadora do Controle Interno já inviabiliza sua participação em momentos processuais posteriores.

103. Dito de outra forma, se o controle tivesse participado minimamente da resolução dos registros contábeis, a simples possibilidade de que ele eventualmente fosse chamado a avaliar aquela área ou aquela atividade já consistiria na quebra do princípio da segregação de funções.

CAPÍTULO VI - ESCLARECIMENTO SOBRE AS COMPETÊNCIAS DAS UNIDADES DE CONTROLE INTERNO

104. Hoje, a necessidade do controle interno em organizações é reconhecida como essencial e indiscutível, mas essa área possui uma história recente de crescimento e fortalecimento, ainda sendo comum a existência de discussões internas acerca do local ideal de sua inserção na estrutura organizacional.

105. Por essa razão, verifica-se que a área de controle interno não consta no regimento interno atual, sendo que o aperfeiçoamento desse instrumento ainda é alvo de estudo para que as competências e responsabilidades do controle interno sejam englobadas de maneira mais precisa.

106. Importa ressaltar, aqui, que o presente manual não pretende se substituir na elaboração do regimento, nem de legislar sobre a matéria, visto que esta seria uma usurpação de competência da área de normatização da PRF e dos dirigentes máximos. Por isso mesmo é que não se pode fazer no presente documento uma definição cogente de competências da Coordenação de Controle Interno, dos seus Setores e das unidades regionais.

107. Todavia, a omissão normativa não deve ser um impedimento para que as atividades de controle interno sejam devidamente realizadas pelas unidades espalhadas pelo Brasil, visto ser essa uma demanda constitucional, como já se demonstrou anteriormente, razão pela qual se faz necessário um manual que demonstre o que se espera do controle de forma geral.

108. Assim, tendo em vista a importância da área de Controle Interno para as atividades corriqueiras da PRF, as atribuições que hoje devem ser desenvolvidas tanto pela Coordenação de Controle Interno da Sede Nacional quanto pelas unidades regionais, compreendem:

- Avaliação e Conformidade:

- Verificar se os procedimentos da PRF estão em conformidade com as leis, regulamentos e políticas internas relevantes;
- Assessorar e subsidiar a tomada de decisão dos gestores, buscando alinhar os procedimentos com as melhores práticas;
- Analisar processos e procedimentos internos da Polícia Rodoviária Federal, quando identificada possibilidade de risco à integridade, aos princípios da Administração Pública e aos princípios do controle interno.
- Avaliar se, em nível operacional, os sistemas, operações, programas, projetos, processos ou atividades desenvolvidas na PRF estão de acordo com os objetivos institucionais.

- Monitoramento de Auditorias:

- Acompanhar e assessorar a elaboração de prestação de contas anual e do relatório de gestão;
- Acompanhar as informações referentes aos trabalhos de auditoria realizados pelos órgãos de controle interno e externo;
- Registrar e acompanhar a implementação das recomendações e dos apontamentos oriundos da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU).

- Gestão de Riscos e Integridade:

- Fornecer suporte metodológico para execução das atividades de controle interno baseada em gestão de riscos;

- Implementar a política de Gestão de Riscos para as atividades da PRF;
- Promover planos e programas de Integridade no órgão, além de auxiliar a gestão na promoção desse valor;

- Transparência Ativa e Acesso à Informação:

- Coordenar as ações de transparência ativa, garantindo o acesso à informação;
- Monitorar o atendimento às diligências de órgãos de controle interno e externo;
- Articular com as áreas técnicas o pleno atendimento de pedidos de informação formulados pela Coordenação de Controle Interno e pela Ouvidoria Geral;
- Dar cumprimento ao Guia de Transparência Ativa da CGU;
- Manter a atualização do Portal da PRF ou subsidiar as informações necessárias para que a Coordenação de Controle Interno o faça.

- Desenvolvimento e Capacitação:

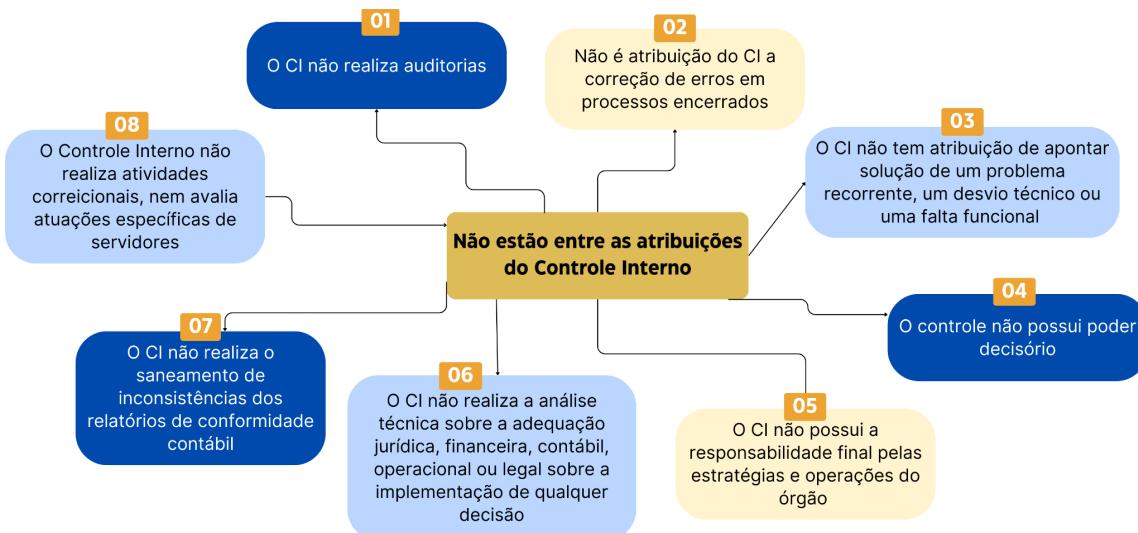
- Apoiar a melhoria contínua e a inovação dos processos de trabalho visando a qualificar a gestão em consonância com as melhores práticas da governança pública.
- Promover programas e eventos de capacitação referentes à área de controle interno, integridade, gestão de riscos, transparência ativa e qualificação da gestão;
- Propor orientações, manuais, normas e procedimentos que visem à melhoria e ao aperfeiçoamento de temas afetos ao controle interno.

109. Destaca-se que, no âmbito da Sede Nacional, as atribuições acima delineadas dizem respeito tanto à Coordenação de Controle Interno como um todo, em nível gerencial, quanto aos setores a ela subordinados, o Setor de Integridade e Gestão de Riscos e o Setor de Transparência Ativa e Acesso à Informação, em nível executório.

110. Cumpre dizer, todavia, que a separação específica das competências de cada uma das unidades, bem como dos setores da atual Coordenação, não é o foco principal deste Manual que, como já foi dito, não pode servir como regimento interno, mas se pretende demonstrar o trabalho geral que o Controle Interno deve executar em qualquer Estado da Federação. Ainda se ressalta que, justamente por isso, as atribuições da área de controle foram acima demonstradas na ordem que se entende como mais didática, sem levar em consideração as separações entre setores.

111. Portanto, em resumo do que foi demonstrado, a unidade de controle interno, enquanto segunda linha de defesa, desempenha um papel crítico na proteção da organização contra riscos, promovendo a conformidade e assegurando a eficácia e eficiência das operações, sem interferir no mérito administrativo e nem na atuação técnica dos responsáveis por cada matéria, mas agindo em estreita cooperação para atingimento dos objetivos institucionais.

112. Aqui, no entanto, diante da vasta gama de atribuições do Controle Interno, faz-se de extrema necessidade o esclarecimento quanto ao que não se enquadra como função do controle, visto que não são raras as confusões acerca desse tema.



113. O primeiro esclarecimento é que o controle interno não realiza atividades de auditoria, a qual se refere a uma função específica da terceira linha de defesa. A auditoria é uma atividade independente e objetiva, realizada com auditores imparciais e, portanto, que não fazem parte da PRF, conforme se depreende do teor da Instrução Normativa nº 03/2017, a qual aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.

114. Como já foi mencionado, uma das principais funções da auditoria interna é justamente avaliar os controles internos de uma organização (aqueles estipulados pela primeira linha de defesa e monitorados pela segunda) para garantir que eles são adequados e estão funcionando de maneira eficaz.

115. Assim, trata-se de uma atividade cuja tônica é completamente diferente daquela ofertada pelas unidades de controle interno da PRF, as quais servem de apoio à gestão e atuam para auxiliar na correção de rumos dentro da própria instituição e evitar falhas futuras.

116. Também não é atribuição do Controle Interno a correção de procedimentos já encerrados. É certo que, por falta de uma cultura preventiva na organização, os processos são geralmente remetidos à unidade de Controle Interno justamente após a sua finalização, mas essa avaliação a posteriori de procedimentos, atividades, contratos não trará aplicações para aquele determinado processo, e sim para os casos semelhantes futuros.

117. Vale ressaltar que a atividade do controle interno é baseada em riscos, ou seja, em circunstâncias que podem ocorrer ou não, portanto incertas, mas que representam riscos à atuação da PRF. Nesse sentido, mesmo chegando a se manifestar em processos encerrados, sua atuação deve ser no sentido de evitar que as mesmas falhas eventualmente verificadas se repitam em processos futuros da mesma natureza, já que nos processos encerrados não pode ser adotada qualquer conduta de prevenção a riscos.

118. A solução de um problema recorrente, um desvio técnico ou uma falta funcional não precisa ser apontada pelo controle interno, uma vez que já caracteriza o momento de atuação do próprio gestor da área em que o processo se encontra afeto ou mesmo da alta administração.

119. Outro ponto importante, nessa mesma linha, é que o controle não possui poder decisório, mas atua no aperfeiçoamento de procedimentos da PRF, no monitoramento de planos de controle baseados em gestão de riscos e integridade, na verificação de conformidade de ações com a legislação vigente, sugerindo recomendações específicas de melhorias como forma de auxiliar os gestores na tomada de decisões. Além disso,

mesmo as suas recomendações não são consideradas vinculantes, cabendo ao gestor a decisão quanto a sua atuação no caso concreto.

120. Em resumo, embora a unidade de controle interno possa fornecer informações importantes para a tomada de decisões, a responsabilidade final pelas estratégias e operações do órgão recai sobre os gestores. Dessa forma, não é possível que o controle requeira a devolução de valores pagos irregularmente, por exemplo, nem determine qual tipo de mecanismo de fiscalização deve ser adotado em uma situação específica.

121. Acrescenta-se também que a análise técnica sobre a adequação jurídica, financeira, operacional ou legal sobre a implementação de qualquer decisão é feita por áreas técnicas específicas, de acordo com as competências de cada uma, não sendo o Controle Interno responsável por ela.

122. Isso também vale para o que foi explanado no capítulo anterior sobre a resolução das impropriedades dos relatórios contábeis. Como já há áreas especializadas na matéria e que, inclusive, podem chegar a ser avaliadas pela unidade de controle interno, é impossível que o controle atue no saneamento daquelas inconsistências. A conformidade contábil propriamente dita não é, portanto, atribuição do Controle Interno.

123. Além disso, o controle interno não oferece uma garantia absoluta de que o órgão está imune a falhas, fraudes ou ineficiências. Embora seja uma estratégia para mitigar riscos e melhorar a eficácia das operações, um sistema de controle interno não consegue eliminar completamente a possibilidade de adversidades, inclusive porque a força de trabalho da unidade de controle não consegue cobrir todos os procedimentos do órgão ao mesmo tempo.

124. Por fim, é importante deixar claro que o Controle Interno não realiza atividades correcionais, nem avalia atuações específicas de servidores, uma vez que suas fiscalizações se debruçam sobre processos, avaliando a correção de procedimentos adotados.

125. Ainda que sua posição na estrutura organizacional seja momentaneamente dentro da Corregedoria, isso não significa dizer que sua atuação é correcional. Pelo contrário, apenas aponta uma postura ainda mais preventiva do órgão, buscando-se verificar se certas impropriedades, antes de serem desvios de conduta de determinados servidores, são decorrentes de fluxos processuais irregulares ou da falta de medidas de tratamento de riscos.

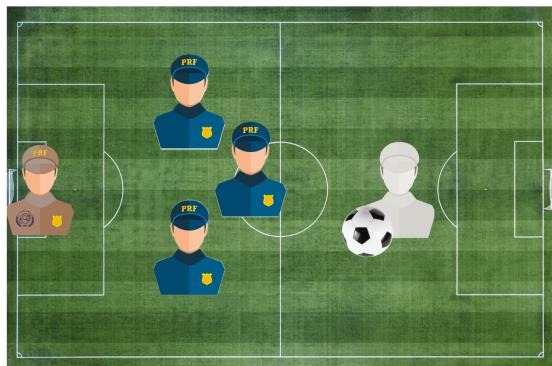
126. Caso a unidade de controle interno identifique, de fato, que existiram violações funcionais dolosas, ela deverá reportar suas descobertas à área responsável, mas não tem autoridade para aplicar sanções disciplinares.

127. Verifica-se com os esclarecimentos dados até este ponto que, embora a unidade de controle interno seja um componente crítico na governança do órgão, ela possui um papel específico e não se envolve em todas as atividades do órgão. É essencial que todos compreendam o papel do controle interno e suas limitações para assegurar uma governança eficaz e um gerenciamento de riscos adequado.

CAPÍTULO VII - DA AVALIAÇÃO DE CONTROLE INTERNO

128. Como foi demonstrado no capítulo de apresentação deste manual, as unidades de controle interno da PRF têm a finalidade de proteger o valor organizacional por meio de avaliações aos processos do órgão, as quais buscam evitar riscos, fomentar integridade e garantir conformidade com as normas vigentes.

129. Essas unidades existem, inclusive, para fortalecer a atividade dos próprios responsáveis processuais, os quais naturalmente devem rever constantemente seus processos para avaliar sua adequação e, quando necessário, aplicar medidas de tratamento aos riscos nele envolvidos, denominadas de controles internos da gestão.



130. Assemelha-se ao trabalho do goleiro em um time de futebol, que atua em estreita colaboração com a zaga no objetivo de defender o time. No caso aqui apontado, portanto, os gestores atuam na zaga, enquanto a unidade de Controle Interno se apresenta como o goleiro. Todavia, por sua posição em campo e a sua forma de atuação, a zaga possivelmente tem contato com a bola antes mesmo do goleiro, o qual se dedica a defender apenas as bolas que escaparam da atuação daquela primeira linha de defesa.

131. Verifica-se, portanto, que quanto melhor for a interação entre gestores e controle interno, mais protegido está o órgão. De igual sorte, quanto antes se atuar em um processo para evitar falhas, menos provável que essas falhas se perpetuem.

132. Nesse sentido, a melhor forma de atuação do controle interno é pela interação com os próprios gestores e equipes de processos, de forma colaborativa e integrada, auxiliando os gestores na tomada de decisão e na implementação de medidas de tratamento de riscos.

133. Todavia, não sendo o caso de se manter a interação contínua com os gestores, a unidade de controle interno pode iniciar avaliações das matérias em andamento na Polícia Rodoviária Federal, também com vistas a atuar de forma preventiva, por meio dos mais diversos canais.

134. Os principais métodos são decorrentes da observação do número crescente de demandas sobre uma matéria; reportes repassados por servidores das áreas ou que foram impactados pelos procedimentos; e verificações por amostragem.

135. Dessa forma, sempre que se identificar a necessidade de intervenção em uma determinada matéria, será instaurado um processo denominado de Avaliação de Controle Interno. O propósito desta avaliação é coletar informações pertinentes sobre o procedimento em análise, examinar o fluxo processual e assegurar sua congruência com os objetivos estabelecidos pela PRF e aderência às políticas que orientam a organização.

136. Adicionalmente, a fiscalização visa reforçar a imagem e a integridade institucional da PRF, fomentando a incorporação da gestão de riscos ao planejamento estratégico, bem como seus subsequentes desdobramentos em todos os níveis organizacionais.

137. Ressalta-se, contudo, que não é necessário existir um processo propriamente dito para que haja atuação do Controle, mas essa Avaliação pode ser feita sobre uma temática, uma matéria, um conteúdo, podendo ser o caso, inclusive, de que a atividade reúna vários processos e procedimentos sob uma mesma avaliação.

1. DAS AVALIAÇÕES POR PLANEJAMENTO

138. É possível que a respectiva unidade de controle interno efetue um planejamento de trabalho de Avaliações para um prazo estabelecido, tendo como base os objetivos estratégicos da PRF, as prioridades do gestor, processos que estão sujeitos a maiores riscos e falhas etc. É importante, todavia, que o planejamento destine parte de sua força de trabalho para demandas ordinárias que, conforme necessidade, requeiram a atuação do controle interno.

139. O planejamento do trabalho de fiscalização de controle interno deve conter todo o cronograma para a consecução dos objetivos. É durante a fase de planejamento que a equipe identificará os recursos necessários que assegurarão o atendimento do procedimento, se é necessário convidar um outro integrante especializado para compor a equipe, identificará os potenciais problemas que a fiscalização deve responder e montará um programa de trabalho com as datas para cada etapa ser realizada.

140. Sugere-se que a equipe designada para atuar naquele processo de fiscalização planeje todo o fluxo do processo a fim de distribuir as competências dos participantes, analisar os controles existentes ou ausentes, possíveis problemas e riscos que ameaçam o sucesso daquela avaliação.

141. Também devem ser delimitados os objetivos do trabalho, ou seja, quais as questões que a Avaliação de Controle Interno pretende responder, assim como os limites da atuação da unidade, priorizando determinadas frentes e procedimentos, conforme o caso.

2. DAS AVALIAÇÕES ORDINÁRIAS

142. De outro passo, como já se mencionou anteriormente, é possível que se identifique uma matéria atual e corrente que requeira a participação do Controle Interno para verificação de conformidade e busca por melhorias.

143. Esses casos devem ser considerados como demandas ordinárias, por dizerem respeito ao funcionamento corriqueiro da PRF, apesar de poderem ou não estar contempladas no planejamento da área, de forma que devem ser processadas de forma simultânea às do planejamento ou até mesmo com prioridade sobre elas, a depender da situação.

144. Mais uma vez se evidencia que a unidade de controle interno deve atuar como uma ferramenta útil de prevenção e precaução, razão pela qual o seu funcionamento em processos corriqueiros é de maior importância.

145. Nesse caso, é provável que a Avaliação não seja centrada em definir quais questões serão respondidas, pois essas mesmas só ficarão evidentes durante o trabalho.

3. DO FLUXO DA AVALIAÇÃO DE CONTROLE INTERNO

146. Definidas essas questões, a Avaliação deve iniciar com o encaminhamento de um documento formal à área avaliada, informando acerca do escopo que o trabalho pretende englobar e as diretrizes que forem delineadas (no caso de avaliação por planejamento), ou acerca da verificação de procedimentos (no caso de avaliação ordinária). Essa é considerada uma boa prática para manutenção do respeito e mútua colaboração entre a equipe de controle interno e a área que será avaliada.

147. Um modelo do mencionado documento está aposto no Anexo I, ao final do presente manual.
148. Iniciada a avaliação, é possível que a equipe de controle interno ou, até mesmo a unidade avaliada, solicite uma reunião preliminar, que objetivará esclarecer como a demanda surgiu, explicar a metodologia que será utilizada naquele trabalho, sanar dúvidas, entre outras coisas. Pode ser utilizada como reunião de sensibilização, especialmente tendo em vista que o trabalho ideal do Controle Interno é em colaboração com os gestores das áreas e provavelmente serão feitas diversas solicitações documentais àquela unidade.
149. Na fase de execução da Avaliação, a equipe de controle interno efetuará testes, por meio da ampla utilização de técnicas, de coleta e de análise de dados para fins de elaboração dos achados, os quais necessitam estar devidamente fundamentados em evidências. Isso porque é com base nos achados de controle interno que ao final a equipe conseguirá emitir uma opinião acerca daquele trabalho de fiscalização, respondendo todos os questionamentos efetuados no início do processo ou demonstrando quais questões encontrou durante suas atividades.
150. Digno mencionar que as evidências são subsídios coletados, analisados e avaliados pela equipe de controle interno que servirão de base para fundamentar os achados, as conclusões e as recomendações finais.
151. A qualidade das conclusões e das recomendações da equipe depende da sua capacidade de reunir e de avaliar evidências suficientes, confiáveis, fidedignas, relevantes e úteis. O julgamento profissional permite que a equipe avalie se as evidências possuem os atributos necessários para reduzir o risco da fiscalização de controle interno a um nível aceitável, de forma que essas devem ser suficientes, confiáveis, fidedignas, relevantes e úteis.
152. Para obtenção dessas evidências, é possível que a equipe de Controle Interno pleiteie documentos, informações e esclarecimentos de fatos. Essas solicitações podem ser expedidas à unidade avaliada antes do início do trabalho, durante e também ao final. Um modelo de solicitação está aposto no Anexo II deste Manual.
153. Além disso, durante a execução dos trabalhos de controle interno, pode acontecer de a equipe encontrar uma providência a ser adotada imediatamente pela área avaliada, sob risco de a espera pela finalização do trabalho gerar danos à Administração Pública ou aos cidadãos.
154. Nesse caso, será expedida uma Nota, cujo modelo se encontra no Anexo III deste Manual.
155. Esse documento também poderá ser utilizado quando for constatada uma falha meramente formal ou de baixa materialidade, que não deva constar no Relatório Definitivo de Controle Interno, mas que necessite de providências para saneamento.
156. Ademais, no interstício entre a fase de execução dos trabalhos, é prudente que a equipe de controle interno faça reuniões com a unidade avaliada para esclarecer os achados da fiscalização. Essas reuniões podem, inclusive, alterar as recomendações finais que seriam direcionadas à área avaliada.
157. Em conclusão, a avaliação provavelmente será finalizada por meio da elaboração de um relatório minucioso que ilustrará as atividades desenvolvidas, realçará as boas práticas identificadas e esclarecerá as imprecisões ou desvios constatados, bem como as consequências destes para a instituição. O documento também abordará sugestões para sanar tais inconformidades.

4. DO RELATÓRIO PRELIMINAR E DEFINITIVO DE CONTROLE INTERNO

158. O documento que consolidará as informações coletadas pela equipe de controle interno é chamado de Relatório de Controle Interno. A área deve produzir inicialmente um Relatório Preliminar de Controle Interno e deve comunicar o resultado dos seus trabalhos à unidade avaliada.

159. Os achados que indicarem a existência de imprecisões devem ser apresentados à unidade avaliada para que esta apresente esclarecimentos, avaliações ou informações adicionais que contribuam para o entendimento das condições verificadas ou para a construção de soluções, conforme modelo trazido no Anexo IV deste Manual.

160. Somente após a análise das respostas da área avaliada é que a equipe de controle interno fará o Relatório Definitivo de Controle Interno, o qual poderá diferir em conteúdo do Preliminar, excluindo ou até mesmo acrescentando informações/recomendações/achados.

161. Importante destacar que os achados também podem indicar situações positivas da gestão que consistem no registro de boas práticas e de outras ações positivas adotadas pela alta administração na área ou na atividade avaliada, consideradas dignas de destaque pela equipe de controle interno.

162. O Relatório de Avaliação do Controle Interno deve conter os seguintes tópicos:

- A. Identificação da Demanda de Controle Interno: como surgiu a demanda, quem demandou, prazo de ação da análise da verificação, equipe envolvida.
- B. Ação de Controle Interno: metodologia adotada, intervalo temporal da análise, objetos/documentos/estratégias analisadas, técnicas de verificação de dados, vinculação com o plano estratégico/tático, políticas ou regimento interno do órgão.
- C. Identificação do Objeto Analisado: qual é o escopo/objetivo desse objeto, área responsável pela operacionalização do objeto, levantamento das condições/normativos e ações do objeto. Todas as informações desse tópico devem ser objetivas, sem juízo de valor.
- D. Achados de Controle Interno: apontar impropriedades verificadas (conformidade de lei, de atos da administração, etc.). Tudo o que se destacou no processo, positiva e negativamente. Descrever os achados.
- E. Conclusão: consiste na emissão da opinião final da equipe de controle interno sobre o objeto fiscalizado. Pode envolver algum tipo de classificação. Costuma decorrer dos muitos fatores e informações a que a equipe teve acesso durante o trabalho, principalmente dos achados. Na conclusão, podem ser apresentados os achados de controle interno de forma sintética, explicitando-se o vínculo entre eles e as recomendações propostas. Podem também ser apresentados os benefícios decorrentes do trabalho realizado, inclusive os financeiros, quando houver, e a causa raiz, quando esta for identificada. Da mesma maneira, quando forem identificadas boas práticas relevantes, essas poderão ser registradas nesse espaço. A abordagem apresentada nesse campo deve ter caráter gerencial, ou seja: abordar aspectos que estejam na alçada da alta gestão da unidade.
- F. Recomendações de Controle Interno: é principalmente por meio delas que a área de controle interno agrega valor, indicando soluções práticas e viáveis para mitigar os riscos identificados.

163. As recomendações consistem em ações que a equipe de controle interno solicita que a área avaliada adote com a finalidade de corrigir falhas e aperfeiçoar processos. É importante que a equipe se empenhe em expedir recomendações que atuem diretamente nas imprecisões identificadas, evitando que a situação se repita em momento posterior. As situações pontuais podem e devem ser relacionadas, mas corre-se o risco de, ao focar somente nelas, não impedir que os riscos futuros sejam mitigados.

164. Outrossim, antes de efetivamente apresentar uma recomendação, é importante que a equipe faça uma análise acerca dos custos e benefícios delas, visto que se deve minimizar o gasto de recursos públicos, em consonância com o princípio da economicidade, e a implementação de uma recomendação não pode ser mais onerosa ao Estado do que o risco de não acatá-la.

165. É importante que o Relatório de Controle Interno seja apresentado de forma escrita, com coerência e ordenação lógica, de forma inteligível e sendo utilizada linguagem formal.

166. O modelo de relatório preliminar ou final está no Anexo III ao final deste documento. Rememora-se apenas que, apesar de se utilizarem da mesma estrutura, o relatório final deve conter a apresentação das respostas dadas pelas áreas e, com base nessas, pode trazer conclusões diferentes das anteriormente apresentadas no relatório preliminar.

5. DO MONITORAMENTO

167. Após a expedição do Relatório Definitivo de Controle Interno, é imprescindível haver um monitoramento das recomendações emitidas.

168. Ressalta-se, todavia, que as recomendações do Controle Interno são meramente sugestivas, não possuindo caráter vinculante, de forma que o gestor pode escolher, dentro de suas atribuições gerenciais, não acatar a recomendação, sendo ideal que essa escolha venha acompanhada da devida justificativa.

169. Isso porque, apesar de não possuir poder decisório, as recomendações foram fruto de trabalhos técnicos da área de Controle Interno, de forma que o não acatamento dessas sugestões deve possuir uma justificativa também de ordem técnica, financeira ou baseada em gestão de riscos.

170. Assim, a equipe de controle interno deve apor um prazo para que as recomendações sejam integralmente cumpridas (ou justificado o não acolhimento) e verificar se a área conseguiu implementar aquilo que foi proposto dentro do mencionado prazo.

171. Em grande medida, o alcance dos objetivos de uma fiscalização de controle interno é mensurado por meio dos benefícios obtidos pela gestão com a implementação das recomendações. É imprescindível, portanto, que a equipe de controle interno elabore adequadamente as recomendações e realize o seu acompanhamento efetivo, pois, sem ele, não é possível se certificar de que os benefícios decorrentes do trabalho foram de fato alcançados.

172. Pelo que se constata, a necessidade de a área de controle interno monitorar se a área avaliada efetivamente cumpriu as recomendações é a manifestação de seu papel como segunda linha de defesa, assessorando o melhor funcionamento da primeira linha. Ademais, essa atividade serve para assegurar que aquele procedimento de controle interno contribuiu para aperfeiçoar a gestão, agregando valor ao órgão.

CAPÍTULO VIII - DA EMISSÃO DE NOTAS TÉCNICAS EM CONTRATOS DE VALORES ACIMA DE 10 MILHÕES

173. Uma matéria recentemente acrescentada às atribuições da Coordenação de Controle Interno foi a análise das contratações da PRF que envolvem valores acima de 10 milhões de reais.

174. Com efeito, a área de apoio técnico da PRF (atualmente denominada de Coordenação de Análise Processual, Normatização e Assessoramento Técnico - CAT), a qual possui competência para avaliar as contratações e subsidiar a decisão administrativa por parte do Diretor-Geral sobre sua viabilidade¹, passou a encaminhar esse tipo de processos para o Controle Interno como um mecanismo a mais de controle e governança para a instituição.

175. Seria uma forma de aplicação da Portaria MJSP nº 32/2020 e, por via reflexa, da Portaria MJSP nº 405/2020, que instituiu mecanismos de governança e determinou diretrizes e procedimentos para o planejamento e gerenciamento das contratações no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, cabendo às unidades de controle interno exercer o papel de 2ª linha defesa, verificando a aderência da presente contratação às diretrizes de controles internos e gestão de riscos aplicados no MJSP.

176. Neste cenário, a Coordenação de Controle Interno passou a emitir uma Nota Técnica em cada contratação a ela remetida, com vistas a avaliar os controles adotados no procedimento licitatório em apreço, identificar pontos fortes e vulnerabilidades e fornecer recomendações ao aprimoramento dos processos licitatórios.

177. As observações emitidas pelo Controle Interno, portanto, devem contribuir no fortalecimento dos mecanismos de controle, trazendo para os autos as informações e documentos necessários, de forma a propiciar uma maior segurança na decisão da Unidade responsável pelo ato administrativo, a quem cabe a decisão final.

178. Essa nota técnica deve adotar os seguintes passos metodológicos:

- A. Revisão da legislação aplicável: Deve ser realizada uma análise minuciosa das normas e regulamentos pertinentes ao procedimento licitatório, tais como a Lei nº 14.133/21, Lei 8.666/93 e eventuais legislações complementares.

¹ Esta competência decorre da determinação do art. 3º da Portaria DG nº 817/2022, combinado com o parágrafo único do art. 7º, X, da Portaria MJSP nº 443/2021, que preceituam que os contratos com valores iguais ou superiores a R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais) sejam remetidos à Coordenação-Geral de Análise Processual, Normatização e Assessoramento Técnico para subsidiar decisão administrativa por parte do Sr. Diretor-Geral. Por sua vez, a autorização para que o Diretor Geral celebre novos contratos administrativos e a prorrogação dos contratos administrativos em vigor está no art. 7º da Portaria MJSP nº 32/2020. As mencionadas normas estão colacionadas a seguir:

"Art. 3º Determinar ao Coordenador-Geral de Aquisições Nacionais, no âmbito da Sede Nacional da Polícia Rodoviária Federal, ao Diretor da Universidade Corporativa da Polícia Rodoviária Federal, no âmbito da UniPRF, e aos Superintendentes, no âmbito das respectivas Superintendências, que, nas celebrações e prorrogações de contratos relativos a atividades de custeio ou investimento com valores iguais ou superiores a R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais), encaminhem os autos do respectivo processo à Coordenação-Geral de Análise Processual, Normatização e Assessoramento Técnico no momento imediatamente posterior à declaração de reserva orçamentária, com vistas a elaboração de orientação para subsidiar decisão administrativa por parte do Sr. Diretor-Geral, nos termos do parágrafo único do art. 7º, X, da Portaria MJSP nº 443, de 24 de novembro de 2021."

"Art. 7º A competência para autorizar a celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação dos contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio ou investimento, independentemente do valor, fica delegada, no âmbito das seguintes unidades e entidade do Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao:

I - Secretário-Executivo;

[...]

IX - Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal;

Parágrafo único. A delegação de que trata o caput não poderá ser subdelegada para os contratos com valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)."

- B. Entrevistas e observação: Importante que sejam realizadas entrevistas com servidores envolvidos no processo de contratação, a fim de compreender os fluxos de trabalho, as normativas aplicáveis e as práticas adotadas a fim de identificar eventuais lacunas ou problemas.
- C. Análise documental: São analisados os documentos referentes aos processos licitatórios realizados no período em avaliação, tais como editais, atas de reuniões, termos de referência, propostas, contratos e outros documentos relacionados. Para melhor compreensão do processo e transparência sobre as conclusões atingidas, é inclusive recomendável a formalização de uma lista dos documentos obrigatórios para a atividade pretendida (licitação, contratação ou prorrogação contratual).
- D. Análise de riscos: Deve ser realizada uma identificação e avaliação dos riscos inerentes ao procedimento licitatório, a fim de compreender quais aspectos do processo poderiam ser mais suscetíveis a irregularidades, corrupção ou outras práticas indesejáveis.
- E. Comparação com as boas práticas: Por fim, devem ser consideradas as boas práticas de controle interno e procedimentos licitatórios recomendados por órgãos de fiscalização e controle (CGU - ORIENTAÇÃO PRÁTICA: Plano de auditoria interna baseado em riscos, 2020); bem como por entidades especializadas na área, especialmente sobre as orientações extraídas dos acórdãos da SECEX-DEFESA sobre o tema aquisição de viaturas, realizando assim, uma comparação com as práticas adotadas pela PRF.

179. Com toda essa esquematização, portanto, é possível proceder a uma análise semelhante à demonstrada no capítulo anterior, com a avaliação da conformidade da contratação, além de uma verificação quanto à qualidade e amplitude da gestão de riscos feita no caso concreto. Da mesma forma como já foi exposto, ademais, devem ser apresentadas recomendações com base nos levantamentos feitos, para apreciação da área responsável.

180. Todavia, é importante esclarecer que a Nota Técnica aqui produzida não pode se confundir com a prestação de análise sobre a adequação jurídica, financeira, operacional ou legal sobre a implementação de qualquer decisão, uma vez que já existem áreas técnicas específicas para tanto. Com efeito, a competência para apreciação do processo de contratação, com vistas a subsidiar a tomada de decisão do Diretor Geral, é originalmente da unidade de apoio técnico da PRF, por força das normas vigentes.

181. Assim, entende-se que a remessa dos autos das contratações para o Controle Interno assemelha-se a uma modalidade de reporte, suscitando a participação do controle nos processos que possam gerar riscos à PRF.

182. A atividade, portanto, seria uma forma específica de se realizar a avaliação de controle interno apresentada no capítulo anterior, que não substitui a já citada análise da área de apoio técnico, uma vez que não podem ser apresentadas conclusões no sentido de sugerir ou não a aprovação da despesa.

183. Isso é importante em razão do princípio da segregação de funções do controle interno, segundo o qual, em termos simples, não pode haver confusão entre a autoridade que requer, que aprova e que avalia alguma demanda, sob pena de conflito de interesses.

CAPÍTULO IX - DAS RESPOSTAS AOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

184. Como informado anteriormente, as unidades de Controle Interno da PRF também realizam a intermediação da instituição com os órgãos de controle interno e externo da União, a exemplo da CGU e do TCU, os quais são incubidos da função de realizar auditorias nos órgãos públicos, conforme sua competência, em busca de falhas na atuação da primeira e da segunda linha de defesa do respectivo órgão.

185. Assim, quando aquelas constatam indícios de incorreções ou de necessidade de melhoria em alguma atividade, iniciam auditorias sobre as respectivas matérias, muitas vezes se utilizando de solicitações de documentos e esclarecimentos, até chegar ao seu Parecer de Auditoria, no qual são inseridas recomendações e diligências.

186. Normalmente, as solicitações e recomendações são feitas por meio de sistemas próprios, sendo as da Controladoria-Geral da União via Sistema e-Aud - sistema de gestão da atividade de auditoria interna governamental desenvolvido pela Secretaria Federal de Controle Interno da CGU, e as oriundas do Tribunal de Contas da União por meio do Sistema CONECTA.

187. Por essa razão, os servidores lotados nas unidades de controle interno das Superintendências ou que realizem esta função (ou até mesmo outros gestores interessados) devem sempre solicitar o acesso a esses sistemas, seja por meio próprio, seja por intermédio da Coordenação de Controle Interno da Sede Nacional.

188. Obviamente, algum representante da Coordenação de Controle Interno da Sede Nacional sempre deve ter acesso a esse sistema. No caso de mudança da equipe, portanto, essa providência deve ser imediatamente tomada.

189. Ressalta-se apenas que, por necessidade gerencial do Sistema Conecta, até o momento apenas a Coordenação de Controle Interno recebeu credencial de acesso, sendo que essa diretriz pode ser ou não modificada em momento posterior.

190. Nesse caso, todas as vezes que a Coordenação de Controle Interno recebe uma comunicação ou determinação do Tribunal de Contas da União que diga respeito a uma das Superintendências, aquela procede com a abertura de processo SEI sobre a matéria e o encaminhamento de Ofício informativo à Regional com orientação de adoção de providências.

191. Nessas auditorias, pode ser o caso de que as solicitações realizadas pelo TCU envolvam a prestação de informações por parte de uma unidade técnica específica da Superintendência, situação em que a Coordenação de Controle Interno estabelecerá um prazo razoável para a área especializada prestar as devidas informações.

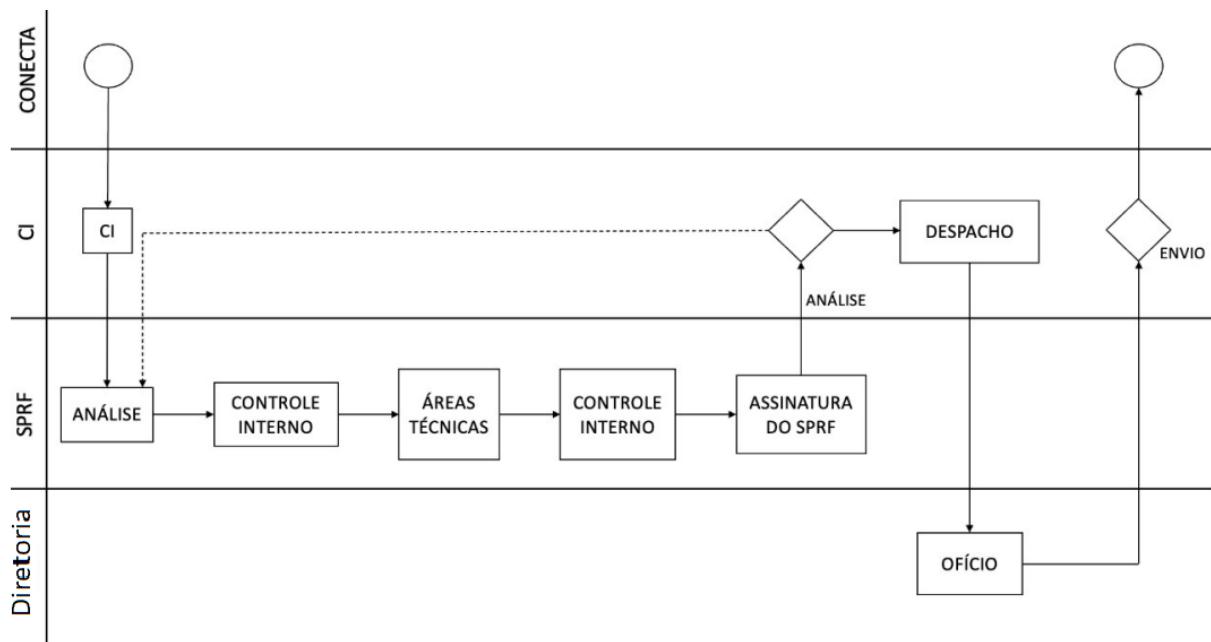
192. A unidade de Controle Interno da regional, assim, deve acompanhar todo o trâmite interno de formulação de resposta, o qual deve culminar em um ofício para a Coordenação de Controle Interno, necessariamente contendo a assinatura do Superintendente.

193. Retornado o processo, esta Coordenação ainda poderá solicitar complementação de resposta para a Regional caso haja lacunas ou necessite de melhorias. De outra sorte, caso a resposta da Regional seja coerente, a CI fará um Despacho para o Diretor ao qual aquela é vinculada, contendo a resposta que se pretende encaminhar ao TCU, e o respectivo Diretor fará um ofício ao TCU encaminhando o Despacho.

194. Por conseguinte, a Coordenação fará a inserção dos documentos relativos à demanda no Sistema Conecta e inserirá comprovante de protocolo no processo SEI correspondente.

195. Todo esse fluxo está demonstrado na figura a seguir:

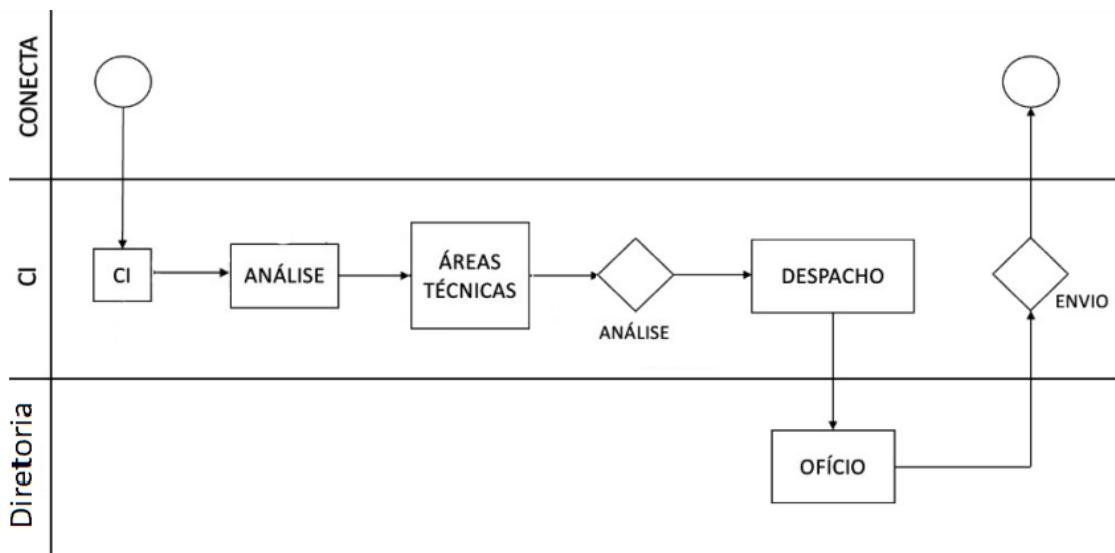
Fluxo do Sistema Conecta (com ciência da CI) relativo às Superintendências



196. Ainda quanto às solicitações do TCU, importante mencionar que se a situação disser respeito apenas a uma unidade da própria Sede Nacional, deverá ser igualmente aberto processo SEI respectivo, mas a primeira providência da Coordenação de Controle Interno será solicitar as informações das áreas técnicas, seguindo as mesmas considerações acima.

197. No caso, o fluxo acima representado não conterá a participação da Superintendência, ficando com a seguinte configuração:

Fluxo do Sistema Conecta (com ciência da CI) relativo à Sede Nacional



198. Já quando se trata das demandas oriundas da CGU, uma vez que as unidades de controle interno ou os gestores das Superintendências possuem acesso ao sistema E-Aud, a rotina diária do monitoramento sistemático das demandas apresentadas pela CGU devem ser adotadas pelas unidades de todas as Superintendências, assim como faz a Coordenação de Controle Interno.

199. Sendo o caso do representante do controle interno da Superintendência dar ciência no documento, precisará comunicar imediatamente à Coordenação de Controle Interno via SEI ou contato telefônico.

200. Todavia, sendo ciência no documento por parte da própria Coordenação, esta notificará a Regional mediante um ofício contendo prazo estipulado de resposta.

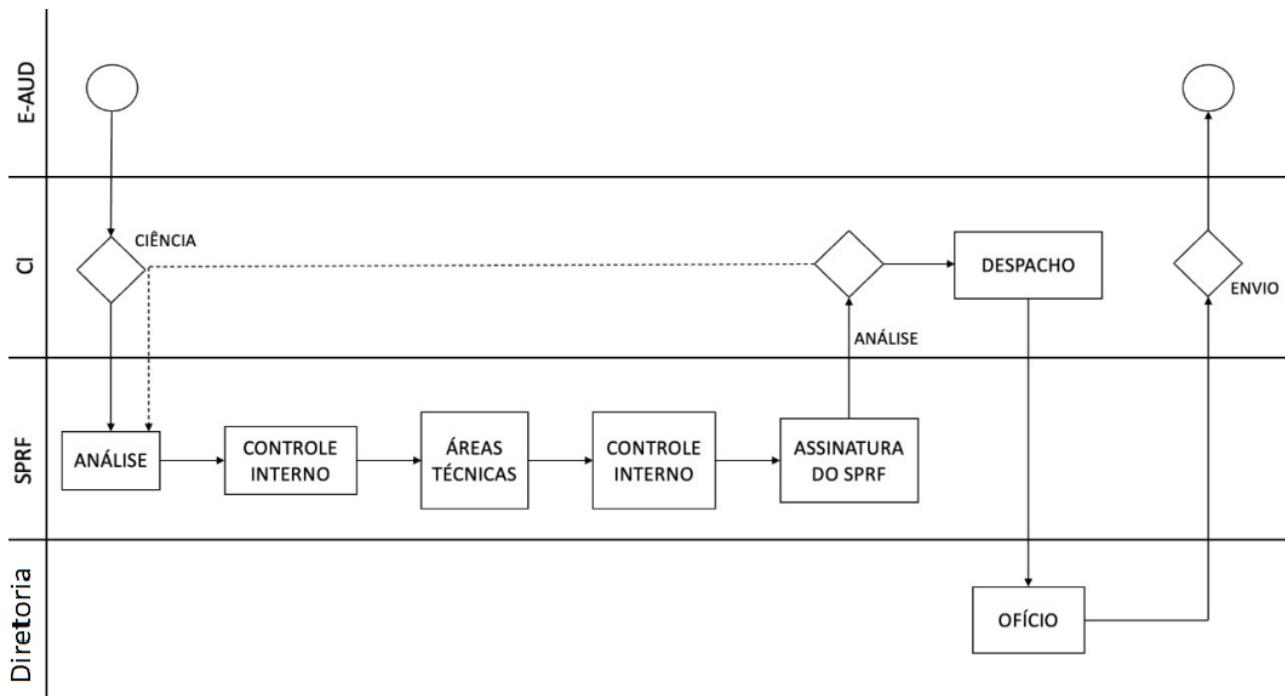
201. Como acontece no fluxo anterior, também pode haver necessidade de consulta às áreas técnicas das Superintendências para que estas forneçam os dados necessários ao atendimento da solicitação, situação em que o Controle Interno regional acompanhará todo trâmite interno de formulação de resposta e o ofício da Regional deve obrigatoriamente conter a assinatura do Superintendente.

202. A Coordenação também poderá solicitar complementação de resposta para a Regional ou considerá-la completa, caso em que também fará um Despacho com o conteúdo da resposta e o Diretor enviará um ofício à CGU.

203. Semelhantemente, a Coordenação fará a inserção dos documentos relativos à demanda no Sistema e-Aud e inserirá comprovante de protocolo no processo Sei correspondente.

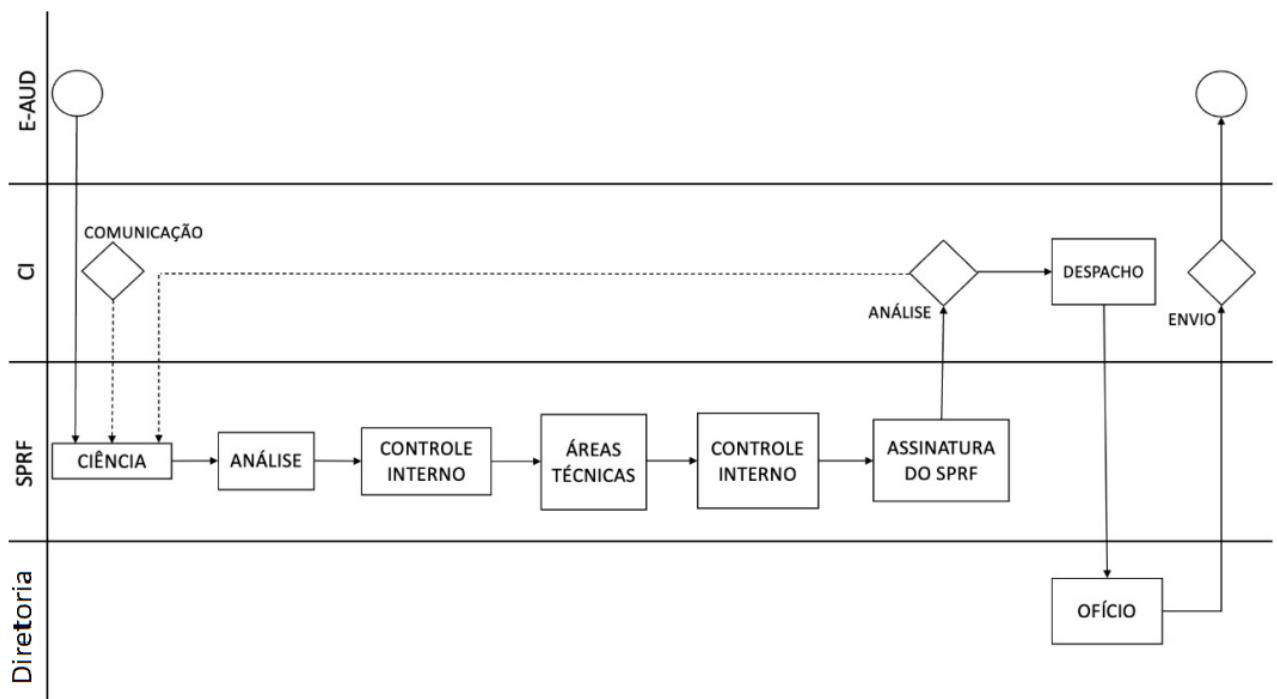
204. Segue a imagem do fluxo do controle interno nas demandas da CGU no caso da Ciência pela Coordenação:

Fluxo do Sistema E-Aud (com ciência da CI) relativo às Superintendências



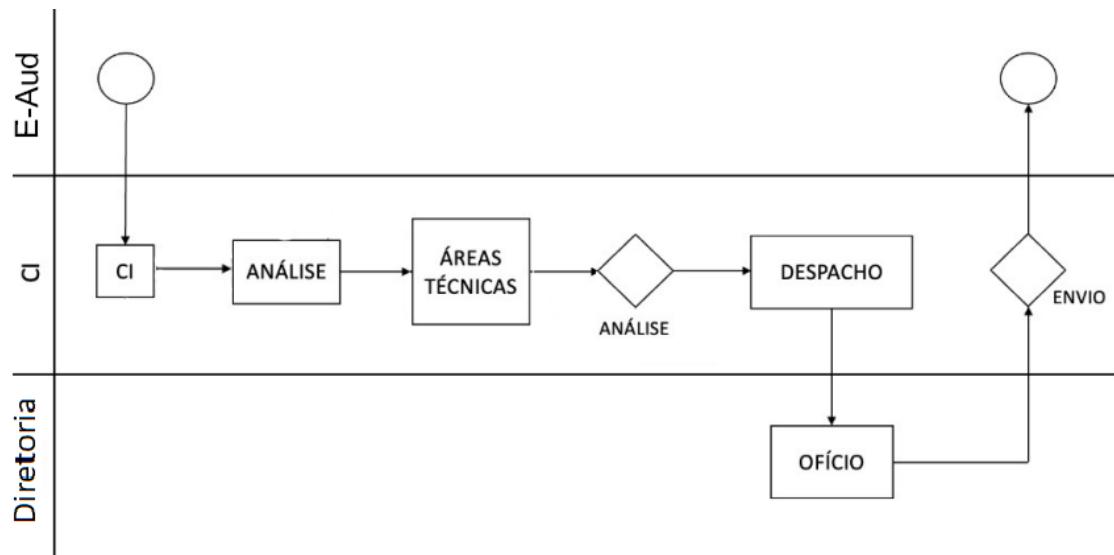
205. Também segue o fluxo para o caso de ciência da Superintendência:

Fluxo do Sistema E-Aud (com ciência da Superintendência) relativo às Superintendências



206. O fluxo também se torna mais simples quando dispensa a participação das unidades regionais, passando a envolver tão somente as unidades da própria Sede Nacional, conforme segue:

Fluxo do Sistema E-Aud (com ciência da CI) relativo à Sede Nacional



207. Importante ainda mencionar que nos processos do TCU e da CGU existe a possibilidade de prorrogação dos prazos para apresentação das alegações de defesa, razões de justificativa e de outras manifestações, em razão do princípio do formalismo moderado.

208. O pedido de prorrogação deverá ser fundamentado e será analisado pelo relator do processo. Dessa forma, caso haja necessidade de dilatação de prazo, a área deverá notificar a CI antes de findo o prazo para

resposta acerca da atualização de seu andamento e apresentar justificativas que esclareçam os trâmites necessários à resolução da lide para encaminhamento tempestivo de pedido de prorrogação ao Órgão de Controle.

209. Aponta-se, ademais, que pode ocorrer de os auditores não inserirem uma solicitação via Sistemas e-Aud ou Conecta, mas comunicarem a Superintendência sobre uma solicitação via e-mail. Independentemente da forma de comunicação, é importante fixar que a Coordenação de Controle Interno sempre deve ser informada acerca das tratativas entre a unidade regional de Controle Interno e os auditores do TCU ou da CGU.

210. Essa praxe garante a uniformização de respostas por parte da PRF em todo o Brasil, reforçando a unicidade da instituição, apesar de sua capilaridade. Além disso, é uma forma de que os gestores máximos do órgão, na Sede Nacional, também tomem ciência de situações locais e adotem as providências necessárias, inclusive verificando se o mesmo não ocorre em outras Superintendências.

211. Por fim, menciona-se que além do TCU e da CGU, existem outras instituições responsáveis pelo controle da Administração Pública, a exemplo do Ministério Público, órgão responsável pela defesa da ordem jurídica do regime democrático e dos interesses sociais e individuais.

212. Por derradeiro, aponta-se que a ocorrência de qualquer ação por parte do Ministério Público nas Delegacias e Unidades Operacionais das Superintendências deve ser informada para a Coordenação de Controle Interno, a exemplo das decorrentes visitas às Unidades Operacionais (UOPs) ao exercer o controle externo da atividade policial, previsto no artigo 129, da Constituição Federal de 1988.

CAPÍTULO X - DA INTEGRIDADE E GESTÃO DE RISCOS

213. Como mencionado oportunamente, um dos setores da Coordenação de Controle Interno da Sede Nacional da PRF é o Setor de Integridade e Gestão de Riscos, o qual tem buscado fortalecer a cultura dessas matérias dentro do órgão.

214. No âmbito das regionais, em que a divisão em setores não acontece, essa atividade deve ser igualmente realizada pela unidade de controle interno.

215. Em relação à Gestão de Riscos, tem-se que esta é a prática que baseia a atuação do controle, tendo em vista seu caráter preventivo e acautelatório. Por se tratar de tema técnico, dividido em etapas e com a necessidade de estabelecimento de metodologia própria, ademais, esta Coordenação de Controle Interno, juntamente com o Setor antes mencionado, elaborou o Manual de Gestão de Riscos aplicado à PRF (M105 da PRF), o qual deve ser lido em complementação ao presente.

216. No que diz respeito à integridade, por outro lado, que pode se manifestar de formas mais fluidas, entendeu-se suficiente a apresentação de esclarecimentos nesse mesmo manual. Todavia, o primeiro esclarecimento a ser feito antes de se prosseguir para a parte prática da matéria é quanto à definição do termo integridade, ao que serão dedicados aqui alguns pontos.

217. Integridade é sinônimo de honestidade, retidão, imparcialidade, um adjetivo que pode descrever uma pessoa de honra, cuja natureza das ações transparece virtude e pureza. Assim, uma instituição íntegra é aquela que valoriza e incentiva a prática da probidade, da honestidade e da dignidade, bem como aquela que combate com veemência a corrupção, a dissimulação, a hipocrisia e a fraude.

218. Esse valor é especialmente importante para uma instituição como a PRF, que se ocupa de proteger bens jurídicos fundamentais, constitucionalmente garantidos, como a vida, a liberdade, o patrimônio, a segurança e a dignidade da pessoa humana, de forma que deve praticar e transparecer Integridade em todas as suas ações.

219. Assim, no caso de instituições policiais, como é a PRF, a concepção mais adequada do valor integridade é como uma condição de funcionamento coerente com os propósitos e valores para os quais a instituição foi criada. Isso porque o objetivo de um departamento de polícia não está apenas em promover segurança pública, mas também executá-la de maneira consistente com outros valores importantes como a honestidade, o estado de direito e o respeito pela dignidade humana.

220. A incorporação de práticas de integridade de forma contínua permite a construção de procedimentos éticos e anticorrupção, mesmo diante de dilemas como orçamento restrito, ceticismo, críticas e resistência. Na Administração Pública, a concretização de uma cultura de integridade diz respeito à disseminar a ética, gerir recursos humanos, implantar estratégia e qualidade, entre outros.

221. Para a PRF, atitudes éticas e voltadas para a prática da probidade e da honestidade são essenciais na garantia de melhores resultados e serviços para a sociedade. Essas ações, cada vez que são repetidas, passam a caracterizar o órgão e verdadeiramente formar sua cultura de integridade, fortalecendo a imagem institucional e sua reputação frente ao público.

222. Denota-se, assim, que conceber a integridade como parte da cultura da administração pública requer incutir um novo padrão de conduta para o funcionalismo público, no sentido de minimizar a susceptibilidade à corrupção dos agentes públicos. A integridade e a responsabilidade como princípios da governança pública e do

controle interno ressoam como desejo de mudar a cultura organizacional de toda a Administração Pública Federal.

223. Vale ressaltar que, nos termos do que preconiza o Decreto nº 9.203/2017 a integridade pública equivale a uma virtude que almeja alcançar a excelência nas práticas profissionais e permite uma reflexão contínua sobre a qualidade do trabalho dos servidores.

224. O mencionado Decreto, destaca-se, o qual dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, determinou a instituição de um programa de integridade para fomentar ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, o que demonstra a importância desse valor para o serviço público.

225. No caso da PRF, tem-se em vista que esta escolheu adotar internamente os termos do Plano de Integridade do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o qual tem o objetivo de fazer com que dirigentes, servidores, colaboradores internos e externos e estagiários conheçam as ações de integridades e se conscientizem da importância delas.

226. Como escopo, o Plano de integridade do MJSP buscou identificar as ações ou omissões que possam favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção, além de expandir as ações de integridade para as políticas públicas e programas e estabelecer os meios de execução e monitoramento do Programa de Integridade, que trata de um cronograma de ações sobre o tema, no qual o plano está inserido.

227. Além disso, também buscou definir os agentes de integridade de cada um de seus órgãos, os quais devem ser responsáveis pela promoção da ética e de regras de conduta, da transparéncia ativa e do acesso à informação; pelo tratamento de conflitos de interesses, nepotismo e denúncias; pela verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria; e pela implementação de procedimentos de responsabilização.

228. De acordo com o mencionado Plano, os agentes de integridade da PRF são a Corregedoria, a Coordenação de Controle Interno, a Comissão de Ética e a Ouvidoria, as quais devem trabalhar em conjunto em prol desse mesmo objetivo de dissipar a cultura de Integridade.

229. No âmbito do controle interno da PRF, a proposta da integridade é estabelecer a aderência dos servidores aos valores institucionais, de sorte a fomentar comportamentos mais probos e ações mais eficazes para prevenir e remediar possíveis atos desviantes praticados por agentes públicos, cumprindo os ditames da Portaria CGU nº 57/2019 e, consequentemente, do plano de integridade do MJSP.

230. No momento de elaboração deste manual, com efeito, a Coordenação de Controle Interno e o Setor de Integridade e Gestão de Riscos têm realizado diversas ações de fomento a integridade, sendo a principal delas a campanha “Integridade é um valor da PRF”, que consiste na divulgação semanal de cards ao efetivo da PRF como forma de conscientização e prevenção das condutas lesivas à integridade do servidor e do órgão, bem como à sua imagem e reputação.

231. Não apenas têm sido evidenciados os assuntos mais frequentes nas denúncias e em processos de responsabilização funcional, para combatê-los por meio da educação preventiva, como também os principais anseios internos quanto às condutas passíveis de ajustes.

232. A campanha é principalmente importante para reforçar o compromisso da PRF com a lisura, o combate à corrupção e a manutenção dos valores institucionais por parte de todos os servidores que a integram. Seguem aqui alguns exemplos de cards já publicados até o momento:



233. Ressalta-se que esta é apenas a modalidade atualmente encontrada para manter o servidor sempre em contato com a temática, de forma que não isenta o Controle Interno da responsabilidade de buscar sempre se adaptar às novas demandas e aos meios mais eficazes de fomento à integridade.

234. No âmbito das regionais, além disso, as unidades de controle interno podem encontrar modos mais próximos de sua realidade, considerando suas especificidades próprias, para incentivar a integridade no órgão, ou inclusive ser agente multiplicador das atividades já desenvolvidas pela Coordenação de Controle Interno da Sede Nacional, garantindo que essa campanha e as demais iniciativas atinjam todo o efetivo.

235. Necessário ainda evidenciar que outras formas passíveis de se inserir a integridade no cotidiano das regionais é incentivando a aderência dos Superintendentes em programas como o E-Agendas, criado pela CGU para dar transparência aos compromissos funcionais dos dirigentes máximos dos órgãos, bem como daqueles que exercem funções de interesse social, como os gestores contratuais, por exemplo.

CAPÍTULO XI - DA TRANSPARÊNCIA ATIVA

236. O presente capítulo tem o objetivo de apresentar as principais atividades ligadas à transparência ativa que são realizadas pela Coordenação de Controle Interno, dessa vez por meio do Setor de Transparência Ativa e Acesso à Informação - STAAI.

237. Cumpre informar que apesar da denominação dada ao Setor, que sugere uma atuação específica na área de transparência, este também realiza o monitoramento das comunicações com os órgãos de controle interno e externo da união, formalizando as respostas para as auditorias, conforme capítulo IX deste manual.

238. Isso porque, em estruturas anteriores, o Controle Interno Nacional possuía status de Coordenação-Geral e era formada pelas Divisões de Integridade e Gestão de Riscos, de Transparência Ativa e Acesso à Informação e de Monitoramento e Orientação à Gestão, tendo esta última sido extinta e suas atribuições incluídas no atual STAAI.

239. Contudo, uma vez que a intenção deste manual é o esclarecimento das atividades do Controle Interno de forma integrada, optou-se pela apresentação das matérias conforme ordem mais didática, sem apego à separação das atribuições em um setor ou outro, inclusive porque essa situação não é replicada nas demais unidades de controle da rede. De toda sorte, como já deve ter sido possível verificar, as atividades dos setores e da Coordenação possuem forte entranhamento, de forma que o trabalho por elas desempenhado geralmente possui caráter cooperativo.

240. Esclarecidos esses pontos, aponta-se que a transferência ativa é uma das vertentes da transparência pública e se refere à divulgação proativa de informações por parte dos órgãos públicos, sem que seja necessário um pedido específico por parte do cidadão. Esse tipo de transparência é um importante mecanismo de prestação de contas e fortalecimento da participação social, pois oferece à população acesso a dados e informações que permitem um melhor entendimento e acompanhamento das ações governamentais.

241. Os órgãos públicos, em todos os níveis, são incentivados a adotar a transparência ativa, e isso é especialmente importante no contexto da Lei de Acesso à Informação (LAI) brasileira, a qual estabelece que os órgãos públicos devem divulgar uma série de informações de forma proativa e organizada, de modo a facilitar o acesso dos cidadãos e minimizar a necessidade de pedidos de informação específicos.

242. Um ponto importante é que esses pedidos de informação são feitos à Ouvidoria da PRF, detentora da transparência passiva, apenas após provocação dos interessados. Contudo, como a Ouvidoria e a transparência passiva não integram o Controle Interno, esses não poderão ser expostos neste manual.

243. Assim, retomando à matéria de atuação do Controle, tem-se que a Controladoria-Geral da União (CGU), como órgão responsável por fiscalizar a aplicação da LAI no governo federal, elaborou um Guia de Transparência Ativa para auxiliar os órgãos e entidades na implementação de medidas de transparência ativa em seus sítios eletrônicos.

244. O Guia é estruturado em torno de um conjunto de passos e boas práticas que os órgãos públicos devem seguir para cumprir suas obrigações de transparência ativa, incluindo orientações sobre como classificar e organizar as informações a serem divulgadas, como garantir que as informações sejam facilmente compreensíveis e acessíveis para o público, e como manter um processo contínuo de atualização e melhoria das práticas de transparência ativa.

245. Compete aqui dizer que, em cumprimento do Guia de Transparéncia Ativa, os trabalhos de divulgação de informações de forma proativa no portal da PRF (<https://www.gov.br/prf/pt-br>) e de sua atualização regular são de atribuição do Controle Interno, enquanto a aposição de notícias, artes institucionais, mudança de layout, entre outras coisas são inseridas no site pela Comunicação Social da PRF.



246. Também é importante mencionar que há até mesmo a necessidade de uma apresentação específica dos dados no portal, não podendo ser feita conforme escolha do servidor. Conforme o mencionado guia da CGU, bem como o Decreto Estadual nº 45.969/2012 – art. 8º, inc. VI, a divulgação ativa de dados e informações no site da instituição deve ser feita em seção específica/Menu denominada "Acesso à Informação", a qual deve estar em posição de destaque na página inicial do órgão. O objetivo é que o usuário encontre rapidamente as informações de interesse público.

247. No Menu Acesso à Informação estão disponíveis as informações mínimas sobre serviços de informação ao cidadão, informações classificadas e desclassificadas, ações e programas, receitas e despesas, compras e contratos, convênios, repasses e transferências, doações, comodatos e cooperações, pessoal e dados abertos.

248. O menu deve ser composto por diversos itens, cada um aberto em página própria. A nomenclatura e a disposição deles devem ser a que segue:

1. Institucional
2. Ações e Programas
3. Participação Social
4. Auditorias
5. Convênios e Transferências
6. Receitas e Despesas
7. Licitações e Contratos
8. Servidores
9. Informações Classificadas
10. Serviço de Informação ao Cidadão – SIC
11. Perguntas Frequentes

A screenshot of the 'Acesso à Informação' (Access to Information) menu from the Police Federal website. The menu is a tree structure with the following items:

- Serviços > Institucional
- Acesso à Informação > Ações e Programas
- Publicações e Notificações > Participação Social
- Concurso 2021 > Auditorias
- Composição > Convênios e Transferências
- Canais de Atendimento > Receitas e Despesas
- Notícias > Licitações e Contratos
- Segurança Viária > Servidores
- Informações Classificadas
- Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)
- Perguntas Frequentes
- Dados Abertos > Formulários

The 'Acesso à Informação' item is highlighted in blue, indicating it is the active section. The gov.br logo is visible at the bottom left of the menu.

12. Dados Abertos

249. Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal devem observar rigorosamente a nomenclatura e a estrutura de menu estabelecidas, pois o padrão proposto facilita a localização da informação pelo cidadão. Pelo mesmo motivo, é importante que o menu “Acesso à Informação” e os seus itens estejam disponíveis em endereço eletrônico (URL) persistente e único. Para autorização de registros de domínios ‘.gov.br’, deve-se seguir o disposto na Portaria nº 51, de 7 de outubro de 2016.

250. Além disso, demanda-se que a atualização das informações seja realizada periodicamente, de acordo com a natureza da informação. Por exemplo, informações sobre execução orçamentária podem necessitar de atualizações mensais, enquanto outras, como estrutura organizacional, podem ser atualizadas anualmente.

251. Sobre isso é necessário ressaltar que, em que pese a atribuição de manter a transparência ativa do Portal recair sobre o Controle Interno, faz-se necessário que as áreas da PRF às quais são afetas as matérias de cada item do menu encaminhem, voluntariamente ou após solicitação do controle, as informações necessárias para exposição. Isso porque o Controle Interno não possui conhecimento irrestrito sobre todas as matérias e atividades, sendo necessária a cooperação das demais áreas.

252. De volta ao Portal, aponta-se que também deve haver links claros e diretos para a Lei de Acesso à Informação e para a ouvidoria do órgão, promovendo a cultura de acesso à informação e incentivando o feedback do público.

253. O Guia de Transparência Ativa da CGU enfatiza a importância de uma abordagem centrada no usuário ao apresentar informações nos sites dos órgãos. Dessa forma, a transparência ativa não é apenas sobre disponibilizar informações, mas garantir que elas sejam compreensíveis, acessíveis e úteis para o público.

254. Sobre o tema, aponta-se que até o momento de elaboração deste manual, a PRF se encontra em 1º lugar no ranking de transparência ativa do Poder Executivo Federal, em razão do exaustivo cumprimento do Guia de Transparência Ativa da CGU no seu sítio eletrônico.

255. Ainda sobre a matéria, cumpre demonstrar que a edição dos dados do portal, no que se refere à matéria de transparência ativa e acesso à informação, pode ser feita por qualquer representante das unidades de controle interno, desde que informada a Coordenação de Controle Interno sobre os pontos que serão alterados, para que não exista conflito de edições ou de dados.

256. Mesmo assim, por parte da Coordenação, o acompanhamento da necessidade de atualização deve ser diário, inclusive no que se refere ao monitoramento das publicações na imprensa oficial sobre nomeações e destituições de cargos da composição do órgão e ainda de outras situações relevantes que precisam ser expostas no portal.

257. O passo a passo mínimo de como editar o Portal, quais as informações que devem constar em cada item do Menu e quais os dados necessários de atualização periódica serão apresentados em Cartilha apostila no Portal do Controle Interno na Wiki PRF (https://wikiprf.prf.gov.br/wikiprf/index.php/Portal:_Controle_Interno).

CAPÍTULO XII - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

258. Como se verificou pelo presente manual, a temática do controle interno nas instituições de segurança pública representa um desafio complexo, com formas de controle existentes em estágios ainda elementares. A complexidade é agravada por diversos obstáculos, que precisam ser enfrentados pela alta administração da PRF na busca de excelência em seus serviços.

259. Nesse sentido, é de suma importância que se incentive no órgão uma cultura da abordagem preventiva de riscos, voltada para a melhoria da qualidade dos procedimentos diários, sem que se compreenda esse passo como o de exposição de fragilidades, mas sim como de compreensão da realidade interna do órgão e de busca por avanços rumo aos objetivos estratégicos da PRF.

260. Uma vez que o controle interno ainda se encontra no primeiro estágio de institucionalização, conhecido como habitualização, este manual vem buscar alavancar o amadurecimento desse processo, para além da mera formalização da unidade, mas instrumentalizando suas atribuições.

261. Este manual reitera a necessidade de uma agenda robusta de estudos sobre o controle interno na segurança pública, instigando a profissionalização do quadro de servidores, e demonstra a importância de se garantir a autonomia e independência necessárias a uma unidade de controle interno imparcial e atuante, contribuindo assim para o avanço institucional da PRF.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; CUNHA, Estevão dos Santos. Curso de Controle Externo. 1. ed. Brasília: Obcursos Editora, 2009.

ARAGÃO, Marcelo Chaves. Auditoria CESPE – Série Questões Objetivas Comentadas. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2012.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. Introdução à Auditoria Operacional. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

BLUMEN, Abrão.; SILVA Valmir Leôncio da.; SALES Eurípedes (Coords.). Controle interno como suporte estratégico de governança no setor público. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. 106p. (Coleção Fórum Contas Públicas).

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo (Coord.). Controle interno: estudos e reflexões. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Assembleia Constituinte, 1988.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. (2017). Manual de Orientação para a Atividade de Controle Interno no Poder Executivo Federal. Brasília: CGU. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-interno/manual-de-orientacao-para-a-atividade-de-controle-interno-no-poder-executivo-federal>. Acesso em: 10 jul. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 31. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

CASTRO, Domingos Poubel. Auditoria e controle interno na administração pública: evolução do controle interno no Brasil: do código de contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003. São Paulo: Atlas, 2015.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de Gestão Pública Gerencial. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. Controle Externo da Gestão Pública. 2. ed. Niterói: Impetus, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo Brasileiro. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo. 5. ed. Editora Campus-Elsevier, 2013.

ESTADO DO PARANÁ. Controladoria-Geral do Estado. (2018). Manual de Controle Interno. Curitiba: CGE. Disponível em: <https://www.cge.pr.gov.br/arquivos/File/ManualdeControleInterno.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2023.

ESTADO DE SÃO PAULO. Corregedoria Geral da Administração. (2016). Manual de Controle Interno. São Paulo: CGA. Disponível em: <http://www.corregedoria.sp.gov.br/Manual/ControleInterno.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2023.

GIL, Antonio de Loureiro, 1940 -. Gestão: controle interno, risco e auditoria / Antonio de Loureiro Gil, Carlos Hideo Arima, Toshiro Nakamra – São Paulo: Saraiva, 2013.

INTOSAI (2016). ISSAI 100 - Fundamental Principles of Public-Sector Auditing. Viena: INTOSAI. Disponível em: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing.html>. Acesso em: 10 jul. 2023.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria Federal de Controle Interno. (2015). Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Controle Interno. Brasília: SFC. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-interno/manual-de-orientacoes-tecnicas-da-atividade-de-controle-interno>. Acesso em: 10 jul. 2023.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. Manual de auditoria governamental. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

RITTENBERG, Larry E.; JOHNSTONE, Karla; GRAMING, Audrey A. (2016). Auditoria: uma abordagem integrada. São Paulo: Atlas.

ANEXO I - MODELO DE COMUNICAÇÃO DA DEMANDA

OFÍCIO N° XX

Endereçamento à(s) unidade(s) avaliada(s)

Assunto: Comunicação de Abertura dos Trabalhos de xxx.

Vocativo ao gestor da(s) área(s) avaliada(s),

Em conformidade com o disposto no artigo x do Normativo, o presente documento pretende informar que será dado início ao Plano de Trabalho xx, com objetivo de avaliar yyy.

Os trabalhos serão realizados no período de x a y, compreendendo, no primeiro momento, a fase de planejamento dos trabalhos e, na sequência, a execução dos procedimentos de controle interno A equipe será composta pelos seguintes servidores:

a) Fulano - Contato;

b) Beltrano - Contato.

Para o bom desenvolvimento dos trabalhos, solicitamos a designação de servidor para realizar a interlocução entre a equipe de controle interno e as unidades organizacionais abrangidas pelo presente trabalho, de forma a viabilizar a tempestiva apresentação de documentos, manifestações e/ou esclarecimentos necessários à condução do trabalho. Ressalta-se que a interlocução com a Unidade avaliada será fundamental durante toda a realização do trabalho, de forma a se obter subsídios necessários para o entendimento e a avaliação mais adequada do objeto de avaliação de controle interno.

Após a finalização da fase de execução dos trabalhos, será encaminhado Relatório Preliminar de Controle Interno, que servirá de base para a realização da reunião de busca conjunta de soluções e posterior emissão do Relatório Final de Controle Interno.

(É possível que haja um parágrafo contendo uma solicitação inicial para o andamento dos trabalhos). Considerando o objeto de análise, solicitamos:

1.

2.

A equipe de controle interno permanece disponível para prestar quaisquer esclarecimentos necessários em relação aos itens solicitados. Em caso de indisponibilidade de alguma das informações solicitadas, orientamos que as devidas justificativas sejam encaminhadas à equipe de controle interno dentro do prazo estabelecido para o atendimento à presente Solicitação.

(Designar prazo de retorno à unidade de controle interno)

Desfecho

Atenciosamente/Respeitosamente,

Nome Completo

CARGO

ANEXO II - MODELO DE SOLICITAÇÃO DE CONTROLE INTERNO

OFÍCIO N° XX

Endereçamento à(s) unidade(s) avaliada(s)

Assunto: Solicitação nº xx - Objeto de Análise.

Vocativo ao gestor da(s) área(s) avaliada(s),

Em decorrência dos trabalhos de controle interno em curso nessa(s) unidade(s) e considerando o disposto no artigo x do Regimento Interno da PRF ou em Normativo Externo, solicitamos a apresentação das seguintes informações:

a)

b)

c)

A equipe de controle interno permanece disponível para prestar quaisquer esclarecimentos necessários em relação aos itens solicitados. Em caso de indisponibilidade de alguma das informações solicitadas, orientamos que as devidas justificativas sejam encaminhadas à equipe de controle interno dentro do prazo estabelecido para o atendimento à presente Solicitação.

(Designar prazo de retorno à unidade de controle interno)

Desfecho

Atenciosamente/Respeitosamente,

Nome Completo

CARGO

ANEXO III - MODELO DE RELATÓRIO PRELIMINAR OU FINAL DE CONTROLE INTERNO

1. IDENTIFICAÇÃO DA DEMANDA DE CONTROLE INTERNO:

Como surgiu a demanda, quem demandou, prazo de ação da análise da verificação, equipe envolvida.

2. AÇÃO DE CONTROLE INTERNO:

Metodologia adotada, intervalo temporal da análise, objetos/documentos/estratégias analisadas, técnicas de verificação de dados, vinculação com o plano estratégico/tático, políticas ou regimento interno do órgão.

3. IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO ANALISADO:

Qual é o escopo/objetivo desse objeto, área responsável pela operacionalização do objeto, levantamento das condições/normativos e ações do objeto. Todas as informações desse tópico devem ser objetivas, sem juízo de valor.

4. ACHADOS DE CONTROLE INTERNO:

Apontar impropriedades verificadas (conformidade de lei, de atos da administração, etc.). Tudo o que se destacou no processo, positiva e negativamente. Descrever os achados.

5. CONCLUSÃO:

Consiste na emissão da opinião final da equipe de controle interno sobre o objeto fiscalizado. Pode envolver algum tipo de classificação. Costuma decorrer dos muitos fatores e informações a que a equipe teve acesso durante o trabalho, principalmente dos achados. Na conclusão, podem ser apresentados os achados de controle interno de forma sintética, explicitando-se o vínculo entre eles e as recomendações propostas. Podem também ser apresentados os benefícios decorrentes do trabalho realizado, inclusive os financeiros, quando houver, e a causa raiz, quando esta for identificada. Da mesma maneira, quando forem identificadas boas práticas relevantes, essas poderão ser registradas nesse espaço. A abordagem apresentada nesse campo deve ter caráter gerencial, ou seja: abordar aspectos que estejam na alçada da alta gestão da unidade.

6. RECOMENDAÇÕES DE CONTROLE INTERNO:

É principalmente por meio delas que a área de controle interno agrega valor, indicando soluções práticas e viáveis para mitigar os riscos identificados.

Desfecho

Atenciosamente/Respeitosamente,

Nome Completo

CARGO

ANEXO IV - MODELO DE ENCAMINHAMENTO DO PARECER PRELIMINAR

OFÍCIO N° XX

Endereçamento à(s) unidade(s) avaliadas(s)

Assunto: Comunicação de Relatório Preliminar de Controle Interno.

Vocativo ao gestor da(s) área(s) avaliada(s),

Encaminho, em anexo, para análise e apresentação de considerações adicionais, se necessário, a versão preliminar do Relatório de Controle Interno, referente aos trabalhos que tiveram como objetivo xxx.

Eventuais manifestações relativas a pontos sobre os quais a Unidade avaliada já havia se pronunciado substituirão aquelas constantes nesta versão preliminar do Relatório, razão pela qual recomendamos que os novos posicionamentos contemplem todos os registros anteriores que permaneçam relevantes.

Ressalto que as recomendações constantes do presente documento representam as providências que, em caráter preliminar, foram consideradas apropriadas para o saneamento dos pontos destacados no Relatório, as quais serão debatidas e validadas junto a essa Unidade Avaliada por ocasião da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, para a qual sugerimos a data e horário.

Por fim, solicito que as manifestações adicionais sejam encaminhadas no prazo máximo de xx dias úteis após a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções. A ausência de manifestação no prazo indicado será considerada como indicativa da concordância com as informações do Relatório Preliminar.

Reiteramos nossa disposição para apoiá-los em casos de dúvidas ou esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

Desfecho

Atenciosamente/Respeitosamente,

Nome Completo

CARGO

ANEXO V - MODELO DE NOTA TÉCNICA PARA AVALIAÇÃO DE CONTRATOS

1. INTRODUÇÃO:

O que é a demanda, finalidade, como surgiu, quem demandou e prazo para análise.

2. DOS NORMATIVOS DE GOVERNANÇA:

Esclarecimentos sobre o conceito de governança, sua função e os principais normativos que regem a governança no serviço público federal, aplicáveis à PRF.

3. METODOLOGIA:

Metodologia adotada na avaliação.

4. DO PROCESSO:

Qual é o objeto da contratação e levantamento das verificações realizadas no processo licitatório. Todas as informações desse tópico devem ser objetivas, sem juízo de valor.

5. DA ANÁLISE:

Apontar o que se destacou no processo, positiva e negativamente. Indicar as impropriedades verificadas (conformidade de lei, de atos da administração, etc.) e eventuais providências.

6. DA GESTÃO DE RISCOS:

Verificar se foi produzido mapa de gerenciamento de riscos, se foi necessária sua atualização, se a metodologia utilizada está de acordo com aquela adotada pela PRF, se há riscos da contratação em análise que não foram considerados, entre outras coisas.

7. PRINCIPAIS RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES:

É principalmente por meio delas que a área de controle interno agrega valor, indicando soluções práticas e viáveis para mitigar os riscos identificados.

8. CONCLUSÃO:

Consiste na emissão da opinião final da equipe de controle interno sobre o objeto fiscalizado. Pode envolver algum tipo de classificação. Costuma decorrer dos muitos fatores e informações a que a equipe teve acesso durante o trabalho, principalmente dos achados.

Na conclusão, podem ser apresentados os achados de controle interno de forma sintética, explicitando-se o vínculo entre eles e as recomendações propostas. Podem também ser apresentados os benefícios decorrentes do trabalho realizado, inclusive os financeiros, quando houver, e a causa raiz, quando esta for identificada.

Da mesma maneira, quando forem identificadas boas práticas relevantes, essas poderão ser registradas nesse espaço. A abordagem apresentada nesse campo deve ter caráter gerencial, ou seja: abordar aspectos que estejam na alcada da alta gestão da unidade.

Desfecho

Atenciosamente/Respeitosamente,

Nome Completo

CARGO