



MANUAL DE GOVERNANÇA GESTÃO DE RISCOS E CONTROLES INTERNOS

Elaborado Por:
Controladoria-Geral do Município





DAVID ANTÔNIO ABISAI PEREIRA DE ALMEIDA
Prefeito

MARCOS SERGIO ROTTA
Vice-Prefeito

ARNALDO GOMES FLORES
Controlador-Geral do Município

LUCILENE FLORÊNCIO VIANA
Controladora-Geral Adjunta

JOÃO LEONEL DE BRITTO FEITOZA
Ouvidor-Geral

ELABORAÇÃO
JOABE COTA RIKER
LORENA DE OLIVEIRA PEREIRA

REVISÃO
GLEUSON SILVA CHAVES

DIAGRAMAÇÃO
LORENA DE OLIVEIRA PEREIRA

SUMÁRIO

1	APRESENTAÇÃO	
	Introdução	5
2	Governança	7
3	Controles Internos	32
4	Conclusão	46



APRESENTAÇÃO

A Controladoria-Geral do Município – CGM/Manaus, por força de Lei, atua junto às Unidades Gestoras (UG) corroborando para a prevenção e o combate à corrupção na gestão pública municipal. Para tanto, faz uso de mecanismos relacionados à Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos no intuito de dar ênfase a uma gestão pública capaz de produzir resultados econômicos mais robustos, com a maximização do valor dos recursos públicos, apesar das dificuldades do dia-a-dia pelas quais a administração pública está suscetível.

Neste Manual serão abordados tópicos sobre Governança, que está associada ao melhoramento das rotinas de direcionamento para a tomada de decisão pelos gestores com foco em desempenho, avaliação e controle, além claro, da transparência quanto à necessidade de prestação de contas aos órgãos de controle. Serão tratados ainda assuntos relacionados à Gestão de Riscos, que em seu escopo atua em conjunto com a Governança em busca por melhores práticas de controle. E, justo por isso, o Manual também tratará sobre conceitos relacionados ao Controle Interno.

O objetivo é formar uma tríade, capaz de auxiliar o leitor a entender quais métodos podem ser utilizados na gestão pública municipal, no município de Manaus, de forma que esses mecanismos se tornem técnicas cada vez mais difundidas internamente e junto às UGs, sobretudo pelos auditores municipais de controle interno, em seus respectivos ciclos de visita *in loco*. Assim, espera-se que essa comunicação ajude a construir novos procedimentos voltados à uma gestão pública estruturada, organizada, transparente e com foco em seus objetivos estratégicos.

Dito isto, apresentamos o Manual de Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos no âmbito da administração pública municipal, no município de Manaus, como parte integrante da nova política gerencial, tendo como finalidade: oferecer assistência aos profissionais responsáveis pela aplicação das normas, métodos e pela busca de inovação relacionadas à Governança, Integridade e *Compliance*.



INTRODUÇÃO

O Manual de Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos no âmbito do Poder Executivo municipal, na cidade de Manaus, foi pensado para dar resposta em todos os níveis da gestão, às questões mais complexas nas suas diversas áreas de atuação. Sua prática no ambiente dos serviços públicos, desenvolvido de forma correta, pode ajudar o município a implementar e desenvolver uma gestão pública mais integrada, capaz de melhorar seu desempenho através de diagnósticos avaliativos, comparativos e com ferramentas de orientação mais sólidas, permitindo à administração a aproximação com os padrões mais recentes da Governança, da gestão estratégica de riscos, transparência, integridade e *compliance*.

Essas práticas oferecem estrutura de suporte para a formulação de políticas públicas capazes de estabelecer critérios de evolução, compreensão e de acompanhamento das demandas governamentais, de modo que a mensuração da execução dessas tarefas gerem valor, índices e grau satisfatório para a avaliação da gestão pública municipal. Assim, este Manual tem como objetivo geral demonstrar a interligação entre os três temas (Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos), para que o leitor consiga perceber a importância da sua configuração no ambiente de trabalho, aderindo uma visão gerencial voltada para o apoio aos critérios normativos, permitindo, entre outros benefícios, a eficiência administrativa com foco nos resultados.

Essa estrutura deve reunir instrumentos jurídicos e ferramentas existentes sobre Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos, destacando a necessidade de boas práticas da gestão, elaboradas e implementadas de modo estratégico, tornando as políticas destes temas cada vez mais relevantes dentro do escopo institucional. Isso significa dizer que a construção de um processo estruturado de gestão organizacional, deve ter por princípio a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar o atingimento dos objetivos estratégicos da Prefeitura de Manaus.

Este Manual baseia-se nos títulos descritos na Lei nº 13.303/2016 que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da



sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios, pois destaca os assuntos de Gestão de Riscos, Auditoria e Controles Internos quando cita a observação de regras quanto à Governança corporativa, transparência e estruturas, bem como práticas de gestão de riscos e de controles internos na composição da administração.

No Decreto nº 9.203/2017 que dispõe sobre a política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, que, apesar de sua aplicação ser direcionada ao setor público federal, este Manual busca nessa base legal identificar o conjunto de mecanismos propostos para a Governança e assuntos como 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, podendo os mesmos serem aplicados na esfera municipal.

Baseia-se ainda na Lei Federal nº 14.129/2021 que dispõe sobre os princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública, pela qual define instâncias e práticas, normas e procedimentos para implementar e manter mecanismos de Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos em consonância com os princípios e diretrizes da manutenção, monitoramento e aprimoramento do sistema de gestão de riscos e controles internos, que em conjunto, trabalham para identificar, avaliar e tratar riscos inerentes à prestação dos serviços públicos. Todos esses instrumentos legais possuem relação temática com o arcabouço legal de Governança, Integridade e *Compliance* publicados no ano de 2022 pela Prefeitura de Manaus.

Por fim, baseia-se na norma internacional da ISO 31000 (*International Organization for Standardization*), emitida por uma Organização Internacional de Normalização ou Padronização, a qual recomenda que os processos de gestão de riscos sejam integrados na estrutura, operações e processos da organização, tornando-se parte complementar da gestão e da tomada de decisão, podendo ser aplicada nos níveis estratégico, operacional, de programas e de projetos. Essa norma também recomenda que a natureza dinâmica e variável do comportamento humano seja considerada ao longo de todo o processo de gestão de riscos.



1. GOVERNANÇA

De modo geral, a literatura brasileira do setor público municipal, nos mostra que a implementação de práticas de Governança ainda é um conceito um tanto quanto embrionário, sobretudo pela diversidade entre os municípios brasileiros no que tange à própria Governança, e também por não haver uma padronização nos planejamentos, metas e objetivos a serem perseguidos de modo geral pelos municípios e pelas Unidades Gestoras que compõem as suas estruturas de governo, como ocorre em uma grande empresa do setor privado, por exemplo.

É fato que, após sancionada, a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, proporcionou um grande avanço regulatório quanto à responsabilização relacionada à execução econômica e à transparência pública no Brasil. Apesar disso, existe a necessidade do estabelecimento de marcos de Governança associados à gestão pública municipal, uma vez que, as implementações desses princípios também podem estar relacionadas à um resultado mais satisfatório na gestão fiscal e consequentemente no atingimento das metas do município.

Práticas de Governança corporativa aplicadas ao setor público podem fomentar, além de melhores resultados fiscais, a elaboração de relatórios contábeis consistentes e a realização de auditorias internas com foco na transparência pública, podendo oferecer ainda, a possibilidade de práticas de cruzamentos de dados da Governança entre os diversos atores locais que formam o nível de desempenho municipal para o fortalecimento dos princípios ligados à área de Governança, e inclusive, a geração de estudos comparativos entre os municípios de mesmo porte dentro do estado, ou até mesmo, em outras unidades da federação.

A Governança tem como objetivo o estabelecimento de critérios avaliativos por intermédio de indicadores, que quando tratados, analisados e interpretados de forma correta fornecem auxílio para a tomada de decisão dos gestores, tendo como foco a solução de problemas públicos de modo que os órgãos que compõem a estrutura do serviço público municipal consigam alcançar as demandas sociais.



A Governança então, se trata de uma estrutura que visa fornecer aos formuladores de políticas públicas, em todos os níveis de governo, uma visão integrada em conjunto com uma narrativa coerente dos principais elementos norteadores do tema, sobre como implantar, consolidar e disseminar práticas de auto avaliação e de orientações para a inserção de políticas públicas sólidas, alcançáveis e que gerem retorno econômico, financeiro, social e ambiental ao passo que transforma a máquina pública em um objeto de inclusão humana em meio a sua atuação no espaço e no tempo.

A Governança se baseia em lições aprendidas e em evidências decorrentes das ações práticas; daquilo que funciona; daquilo que não funciona; e, do motivo de não funcionar. Por isso, o papel da Governança no âmbito municipal pode ser definido em:

- 1) Projetar e implementar Programas com Políticas Estratégicas (internas e externas), que possam proporcionar melhorias na gestão; nos resultados fiscais, e consequentemente nos resultados econômicos e financeiros; nos tópicos da gestão relacionados à sustentabilidade e ao bem-estar dos cidadãos manauaras;
- 2) Planejar e implementar reformas em quaisquer áreas da gestão, desde que o objetivo dessa reforma seja abordar e integrar o tema da Governança junto à formulação de políticas mais eficazes; e,
- 3) Após implementada, elaborar uma agenda anual, que possibilite a revisão de Políticas Estratégicas; a avaliação do desempenho da gestão; e, a proposição de melhorias nos ambientes que demonstrarem necessidade.

A partir de agora, este Manual buscará elucidar os valores para a facilitação de uma boa Governança e como ela pode ser objeto norteador para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas eficazes.



1.1. Os valores de uma boa Governança Pública

Os valores de uma boa Governança Pública dependem do contexto em qual está inserida determinada organização, e refletem sobretudo, o respeito às tradições culturais daquele ente, porém, há a necessidade de que uma nova estrutura, com a inserção de uma nova cultura de Governança (ainda que de forma paralela), possa ser implementada para contribuir com a gestão de riscos e a prevenção contra a corrupção. Além disso, essa estrutura deve ser capaz de fornecer ferramentas, informações e dados técnicos para a orientação da implementação de políticas públicas voltadas para o bem comum.

Dentre esses valores estão os instrumentos contínuos de:

- 1) Integridade;
- 2) Transparência;
- 3) Inclusão, participação, igualdade de gênero e diversidade; e,
- 4) Responsabilidade e respeito pelo Estado de Direito.

1.1.1. Integridade

A integridade, nesse contexto, faz parte de uma estrutura sistêmica, composta por normas legais e por procedimentos institucionais que delegam às organizações, aos servidores públicos e à alta direção diferentes níveis de responsabilização. A alta direção (Chefe do Poder Executivo, Secretários, Subsecretários e Diretores, ou o equivalente), no nível mais alto da administração, devem demonstrar compromisso com a integridade e um alto padrão de propriedade no desempenho de suas funções oficiais. Corroborando assim, para a implementação de uma declaração clara dos valores do setor público, comunicada interna e externamente.

Dentro dessa estrutura sistêmica deve existir medidas para promover uma cultura de integridade no governo por exemplo, recrutamento baseado no mérito; oportunidades de treinamento em



questões de integridade; aumento de conscientização sobre o tema através da distribuição de guias, cartilhas e manuais; canais de denúncia, etc. Além disso, o sistema de integridade pública deve incentivar e reconhecer o papel das empresas e organizações da sociedade civil na defesa e promoção de uma cultura de integridade, realizando programas de conscientização e educação, por exemplo; solicitando códigos / práticas de conduta empresarial responsável para a participação em processos de licitação e contratos diretos, etc.

E por fim, quanto a este tópico, deve existir uma abordagem estratégica para o gerenciamento e avaliação dos riscos de integridade. E isso deve ocorrer através da inserção de políticas e práticas para identificar, avaliar e mitigar riscos de integridade, apoiadas por ferramentas e metodologias em comum acordo com as atividades de controle já desenvolvidas pela CGM. Garantida assim, a coerência e objetividade dos mecanismos de aplicação do Controle Interno, regulamentados em sua Lei de criação e nos demais decretos e instrumentos regulamentares em vigor, capazes inclusive, de gerir eficazmente os conflitos de interesses.

1.1.2 Transparência

A transparência faz parte dos valores para uma boa Governança Pública. Ela, nada mais é, do que desenvolver iniciativas de participação inclusiva das partes interessadas. Sua implementação otimiza os benefícios que uma cultura de governo aberto pode gerar. Para isso, sua metodologia de trabalho deve estar inserida em um ambiente propício apropriado, incluindo estruturas institucionais, legais e regulatórias, recursos humanos, financeiros e técnicos, além de mecanismos de supervisão para garantir sua operacionalização de forma eficaz.

A comunicação oportuna e acessível é considerada parte integrante desse processo, e devem ser utilizadas abordagens inovadoras para garantir a inclusão e a representatividade, como no caso da acessibilidade, por exemplo. A transparência tem o papel de contribuir para o fortalecimento das capacidades dos governos e para o desenvolvimento de políticas públicas baseadas em evidências, disponibilizando de forma proativa dados e informações do setor público de forma clara, completa, oportuna, confiável e rele-



vante, gratuitamente, em um formato legível, aberto, fácil de encontrar, entender, usar e reusar.

Para cumprir o seu papel, a transparência deve fazer parte das políticas públicas de Governança do Poder Executivo municipal, planejadas e implementadas em colaboração com os cidadãos e todas as partes interessadas, associadas à mecanismos de monitoramento, avaliação e aprendizagem para garantir impactos positivos para o governo, de modo que a captura de dados, principalmente de forma digital, propicie valor tecnológico para a disseminação de um Portal de Acesso ao cidadão cada vez mais aberto, inovador e participativo.

1.1.3. Inclusão, Participação, Igualdade de Gênero e Diversidade

Entidades Intergovernamentais como a Organização das Nações Unidas (ONU), aconselham a implementação de um Sistema de Governança e Sustentabilidade, tanto na área pública quanto na privada, de modo que, no exercício de suas responsabilidades e, cientes do seu compromisso com a equipe humana, principal ativo estratégico e chave do sucesso de qualquer entidade, consiga estabelecer competências para desenhar, avaliar e revisar em caráter permanente a aprovação e atualização de políticas corporativas, as quais contenham pautas de: inclusão; participação; igualdade de gênero; e, diversidade nos moldes de uma sociedade integrada.

Esse é um dos pilares dos valores de uma boa Governança porque ajuda a identificar se o governo está mantendo mecanismos de inclusão como um dos objetivos para a implementação de políticas de integração no setor público. A importância desse tipo de política é fazer com que as entidades assumam um compromisso em prol da representatividade, refletindo em seu quadro de lideranças a diversidade de gêneros; de etnia; e, de raças, levando em conta a comunidade na qual está inserida.

Um dos benefícios a curto prazo da implementação desse tipo de política é que a diversidade de origens proporciona a oportunidade de a entidade possuir colaboradores com as mais variadas habilidades, e isso contribui para o sucesso da organização. Importante ainda que, essas políticas sejam apoiadas por estratégias



de Governança e desempenho, integradas aos objetivos e prioridades da própria agenda política do governo, formando uma estrutura institucional para o governo em vigor, com funções e responsabilidades claras atribuídas às Unidades Gestoras.

1.1.4. Responsabilidade e respeito pelo Estado de Direito

Neste quesito, os valores para uma boa Governança estão contidos nos mecanismos existentes que obrigam as instituições públicas à prestarem contas aos órgãos de controle externo, e até mesmo, quando necessário, umas às outras, em caso de, por exemplo, possuírem convênios ou acordos de cooperação técnica, e ainda, em nome do povo para que o controle e o equilíbrio sejam respeitados. Importante citar que esses mecanismos devem promover e proteger a existência de práticas de envolvimento das partes interessadas, incluindo aquelas para que os cidadãos e a mídia responsabilizem o governo pelos atos e fatos decorrentes de sua atuação para o bem comum.

Dentre essas responsabilidades, o ideal é que exista um processo sistemático para mapear as necessidades e experiências legais para entender se e como os tipos apropriados de serviços estão sendo combinados com as necessidades de diferentes grupos da população local. Em se tratando do município de Manaus, por exemplo, a boa Governança no sentido da responsabilidade e respeito pelo Estado de Direito, necessita estabelecer canais eficazes de coordenação e comunicação verticalmente (entre os níveis de governo) e horizontalmente (entre vários serviços jurídicos e de justiça, incluindo tribunais) para apoiar a Governança e o alinhamento dos serviços de justiça, de modo que, toda e qualquer informação esteja prontamente disponível para o público.

1.2. Os facilitadores de uma boa Governança Pública

Esta seção do Manual aborda conceitos de um conjunto chave de facilitadores para uma boa Governança, como:

- 1)Compromisso, visão e liderança;
- 2)Formulação de políticas equitativas, baseadas em evidências; e,
- 3)Gestão pública para uma melhor definição e implementação de po-



líticas e reformas de Governança em toda a estrutura de governo (neste caso, municipal).

Essas questões são fundamentais para que a alta administração considere importante para o setor público: absorver novas tendências; lidar com mudanças implícitas; e, para estar preparada quanto ao atendimento das necessidades dos cidadãos, implementando novas técnicas, e integrando lições práticas com as novas expectativas dos cidadãos referente à essas mudanças. Ou seja, esse conjunto chave de facilitadores tem por objetivo orientar o governo sobre a necessidade de capacitar seus servidores, testar e aplicar novas maneiras de gerir a coisa pública a fim de agregar valor para a administração.

Para que esses objetos se tornem, de fato, facilitadores para uma gestão voltada à Governança Pública, a alta administração necessita reconhecer que:

- 1) O papel do governo é importante na definição e na implementação dos quadros jurídico e político para economias e sociedades sustentáveis, e na criação de condições para a prestação efetiva de serviços públicos essenciais para todos;
- 2) Como parte de seu trabalho para o bem público, os governos têm uma série de objetivos, tais como os de desenvolvimento sustentável ou as prioridades sociais que implicam a necessidade de um chamado explícito para essas novas abordagens;
- 3) Os governos e as suas organizações do setor público operam em contextos voláteis, incertos, complexos e ambíguos e devem adaptar-se para enfrentar uma variedade de desafios, como a transformação digital, a pobreza energética, degradação ambiental, alterações climáticas e a desigualdade;
- 4) As organizações do setor público devem, portanto, ser capazes de inovar, de maneira coerente e confiável, de forma a dar uma resposta inovadora a qualquer desafio (atual ou futuro), que exija uma nova abordagem, podendo ser implantado quando e onde necessário;
- 5) Para inovar de forma consistente e confiável, as organizações do se-



tor público precisam assumir uma abordagem deliberada para a gestão da inovação, que seja baseada em esforços anteriores;

6) Uma abordagem deliberada para a gestão da inovação reconhece e valoriza o fato de que a inovação é multifacetada, e que cada faceta satisfaz diferentes meios e finalidades.

Fazendo um resumo desses pontos, pode-se dizer que todo e qualquer tipo de governo, deve constantemente, elaborar estratégias e planos de ação eficientes, que gerem resultados positivos às suas políticas públicas de forma geral, e sobretudo, com foco na inovação tecnológica com vistas à sustentabilidade.

1.3. Estrutura de política: Governança Pública Sólida para Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas

Esta seção destaca as ferramentas de gestão e os instrumentos de política que podem melhorar a qualidade da identificação de problemas, formulação e desenho de políticas para uma boa Governança na gestão pública.

1.3.1. Identificação sólida de problemas, formulação e desenho de políticas

A partir de agora este Manual abordará maneiras de apoiar o planejamento estratégico, as habilidades dos servidores públicos e as capacidades digitais para melhorar a formulação de políticas públicas voltadas para uma boa Governança no setor público. Ele descreve a maneira pela qual a política regulatória e a Governança orçamentária podem ser usadas estrategicamente para evitar falhas de Governança durante o processo de formulação de políticas.

1.3.1.1. Ferramentas de gestão para formulação e desenho de políticas

Uma das ferramentas de gestão que o governo possui para a formulação de uma estrutura robusta de planejamento estratégico é o Plano Plurianual. Porém, para que haja eficiência quanto às novas questões da Governança aplicada ao setor público, sobretudo em se tratando da inserção de temas relacionados à sustentabilidade, têm-se que este planejamento deve ligar os planos estratégicos em



conjunto e com o orçamento municipal.

Isso significa que o governo deve empreender medidas específicas para desenvolver as habilidades do serviço público para a formulação e desenho de políticas (por exemplo, por meio de recrutamento, promoção e estruturas de treinamento), e isso precisa começar a ser previsto nos Planos de curto e longo prazos.

Outra ferramenta de gestão que o governo pode utilizar para estabelecer a estrutura de Governança tem a ver com a melhoria da sua composição legal ou política, para facilitar o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), como meio de fomentar o envolvimento e abordagens mais participativas na tomada de decisão e no processo de programação, comunicação e entrega de serviços públicos, sobretudo quando estes envolverem um conjunto de recursos tecnológicos integrados entre si, que proporcionem, por meio das funções de *hardware*, *software* e telecomunicações, a automação e comunicação dos Sistemas de Gestão Pública e de seus processos dentro da administração pública.

1.3.1.2. O uso estratégico de instrumentos de política

Em continuidade, o governo deve estabelecer políticas, instituições e ferramentas para garantir a qualidade e coerência das políticas regulatórias, como por exemplo, a concepção, supervisão e aplicação de regras sobre Governança em todos os setores. O uso estratégico de instrumentos de política, nesse sentido, deve ser utilizado para garantir o envolvimento das partes interessadas no processo de formulação de políticas, informando as partes afetadas sobre as intenções da política e inserindo um diálogo interativo com as partes interessadas no processo.

E isso deve ser idealizado através de normas, considerando as avaliações de impacto sobre os marcos regulatórios no sentido de mensurar consequências mais amplas dessas regulamentações. Em outras palavras, o Poder Executivo deve garantir o alinhamento do orçamento anual, suas estruturas orçamentárias plurianuais, bem como seu planejamento de despesas de capital fazendo alusão aos objetivos de política estratégica aos quais relacionem-se com a necessidade gerada por essa nova estrutura da Governança, com planos de desenvolvimento local sobre o tema.



Além disso, fazendo uso estratégico de instrumentos de política, o governo deve estabelecer ou aprimorar mecanismos para facilitar ou promover a transparência orçamentária e para discutir o orçamento com as partes interessadas, como cidadãos e organizações da sociedade civil, durante o processo de definição do orçamento. Lembrando que, novos temas como Governança, transparência, integridade também estão ligados à sustentabilidade, inovação tecnológica e inclusão / diversidade. Por isso, deve haver planejamento sobre a implementação de políticas específicas para o desenvolvimento de uma perspectiva orçamentária relacionada a esses temas.

1.4. Rumo à implementação de políticas sólidas

É importante citar que, sem o suporte da alta administração, até mesmo o melhor planejamento para uma política mais bem concebida fracassará, e isso ocorrerá se a máquina do governo não permitir a tradução das decisões políticas em ações.

A Governança Pública necessita então desse suporte, para poder explorar o papel e a importância de cada um desses tópicos relacionados à estratégia de governo:

- 1) Liderança e habilidades do serviço público;
- 2) Ferramentas digitais;
- 3) Parcerias Público-Privadas;
- 4) Abordagens ágeis e inovadoras; e,
- 5) Uma abordagem estratégica para a implementação dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), no âmbito do município.

Todos os conceitos trabalhados até aqui neste Manual relacionam-se à Governança no setor público, os quais compreendem os mecanismos de liderança, estratégia e controle que devem ser postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade, e sobretudo, à necessidade para a implementação dessa nova agenda para a efetivação do desenvolvi-



mento sustentável, e consequentemente, à garantia do acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no âmbito municipal.

1.4.1. Gerenciando a implementação

Para gerenciar a implementação de políticas adequadas para a Governança, o governo deve promover e apoiar proativamente os valores de uma gestão sólida do serviço público, com a publicação de códigos de ética e de conduta, prevenindo e impedindo comportamentos que gerem abordagens fora dos padrões especificados nesses códigos, em especial, de modo a evitar a corrupção e o uso indevido de recursos públicos na gestão.

Para apoiar esse gerenciamento, podemos afirmar ainda que, Transparência, Integridade e Responsabilização (*accountability*), são premissas de uma boa Governança, quando já se encontram consolidadas ou, pelo menos em consolidação nas instituições públicas. Não se faz Governança apenas por Decreto. Nesse sentido, as melhorias na implementação da Governança advêm dos reflexos do fortalecimento dos mecanismos de transparência, sobretudo quando o Poder Público passa a encorajar ativamente - e explicitamente - a adoção de abordagens inovadoras e ágeis para a implementação de políticas públicas, melhorias de acesso à informação e prestação de serviços aos cidadãos.

E por fim, neste tópico, podemos citar que a nova agenda ambiental tem papel fundamental no impacto da gestão dos governos ao redor do mundo, e se pensarmos a atribuição dos municípios como uma instituição central para liderar o processo de integração e sucesso dessa agenda, faz-se necessário que os gestores municipais incluam os ODS em suas políticas e projetos, promovendo a integração e a sustentabilidade dessas iniciativas, atuando a partir de acordos e articulações com outros agentes da sociedade civil e do setor privado. E claro, após essa implementação, pensar sobre mecanismos de avaliação e mensuração sobre o seu progresso.

1.4.2. Monitorando o desempenho

O monitoramento do desempenho permite que os servidores da alta administração acompanhem o comportamento financeiro e a



execução do orçamento e vincule esse desempenho à busca das estratégias que o orçamento está financiando. Por isso mesmo esses mecanismos são necessários para garantir a conformidade e monitorar a aplicação regulatória em relação aos resultados. Para isso o Poder Executivo deve desenvolver iniciativas específicas para garantir que as informações e dados de desempenho alimentem um mecanismo de monitoramento estratégico.

A transparência e os mecanismos de acesso à informação são os principais meios para que o monitoramento do desempenho da gestão pública ocorra. Por isso, esses aspectos devem ser pensados dentro da gestão como um fortalecimento para uma política ou o aprimoramento dela, por meio de regulamentos sistemáticos que considerem o foco nos resultados, objetivando a melhoria dos processos e fomentando a tomada de decisão, desde a sua formulação.

Lembrando que, as políticas de monitoramento também devem acompanhar os planejamentos e as execuções da tradução dos ODS da ONU em metas e ações palpáveis. Significa que o governo municipal deve alinhar suas metas de planejamento estratégico às medidas políticas que reflitam os ODS nas áreas em que o orçamento possa gerar resultados, justificando seus gastos de maneira que lhes permita medir o impacto na prossecução de seus objetivos de planejamento, relacionando-os ao contexto de seus esforços para implementar os ODS:



Fonte: Nações Unidas Brasil - <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>



1.5. Rumo a uma avaliação de política robusta

Para uma boa Governança é imprescindível que o gestor público implemente mecanismos de avaliação do desempenho e comece a mensurar os resultados das políticas públicas já implementadas, porque isso irá ajudar os tomadores de decisão e os formuladores dessas políticas a entenderem melhor o motivo de algumas políticas funcionarem e outras não.

1.5.1. Em direção a uma avaliação de política robusta

É ideal que o fortalecimento da Governança seja realizado por um quadro jurídico e político tecnicamente atualizado, que por intermédio da avaliação de políticas promova a ponderação sistemática das políticas implementadas em todas as unidades de governo. Além disso, esse quadro deve dispor de mecanismos necessários para a garantia das avaliações *ex-post* dos regulamentos, garantindo a qualidade e o aprimoramento das políticas implementadas.

Outro ponto de melhoria, seria pensar em técnicas de aproximação entre o governo e as partes interessadas, para que haja interação, sugestões e até mesmo o acompanhamento durante o processo de avaliação das políticas. Isso tem a ver com o aprimoramento do grau de transparência, para que o processo de avaliação de políticas seja baseado em conhecimento, observação e análise factual. De posse da avaliação, oferecer ciclos de *feedback* para otimizar os impactos do desempenho dessas políticas e sustentar sua influência na formulação de novas políticas.

Dando prosseguimento, é importante internalizar dentro da gestão pública a necessidade de contextualizar os ODS da Agenda 2030 da ONU dentro dessa avaliação de políticas e nos seus ciclos de *feedback*, para verificar quais Unidades Gestoras estão assumindo a importância que o tema requer. Para tanto, o governo municipal deve estar preparado para avaliar seu progresso na implementação e na prossecução desta Agenda, seja como mecanismo para uma boa Governança quanto para informar os cidadãos sobre o seu progresso.

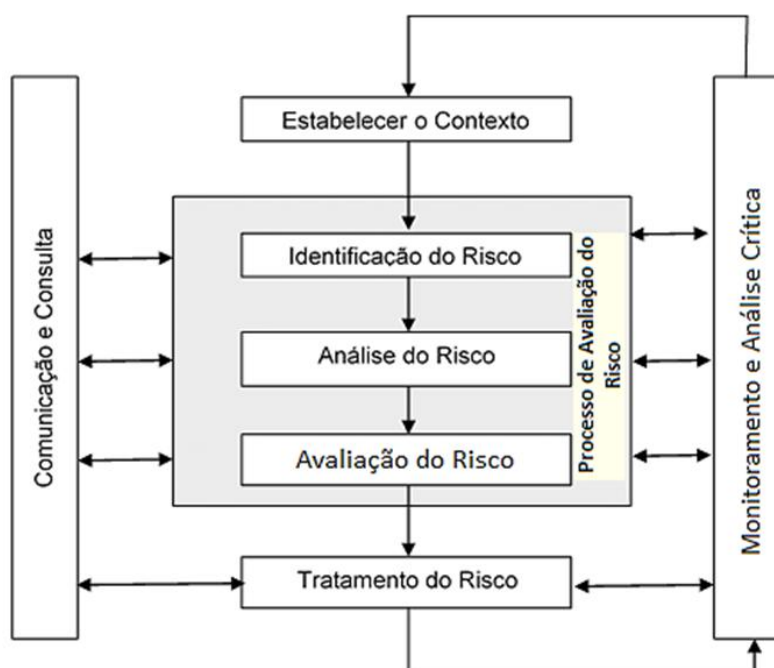


2. Gestão de Riscos

A política de gestão da Controladoria-Geral do Município, tem por princípio geral a adoção de melhores práticas de Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos, de forma a subsidiar a Prefeitura de Manaus, por intermédio da atuação em suas diversas Unidades Gestoras, a construção de um processo estruturado de gestão organizacional, tendo como base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar no atingimento dos objetivos estratégicos do Poder Executivo como um todo.

Para que essa política ganhe robustez, a CGM necessita disseminar junto aos órgãos que compõem a estrutura de governo formas de mapeamento, avaliação e gestão de riscos de forma contínua, segundo sua tipologia: riscos estratégicos; riscos táticos; riscos operacionais; riscos de comunicação; e riscos de conformidade. Além disso, as unidades organizacionais, devem se submeter à supervisão do Comitê de Governança Pública (CGov), que ajudará às Unidades Gestoras a identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar os riscos dos ambientes interno e externo, associados aos seus processos e às políticas governamentais da Prefeitura de Manaus.

As etapas do processo de gestão de riscos, são descritas com maiores detalhes, de acordo com o esquema geral do processo, ilustrado na figura a seguir:



Fonte: Framework ISO 31.000:2018



2.1. Comunicação e Consulta

Os planos de comunicação e consulta devem ser desenvolvidos em um estágio inicial, abordando questões relacionadas aos riscos propriamente ditos, suas causas, consequências, quando e como podem ser detectados, e as medidas que podem ser tomadas para tratá-los. A comunicação e consulta internas e externas, quando eficazes, têm como objetivo assegurar que os responsáveis pela implementação do processo de gestão de riscos e as partes interessadas compreendam os fundamentos sobre os quais as decisões são tomadas e as razões pelas quais ações específicas são requeridas.

É necessário assegurar que os riscos sejam identificados adequadamente, reunindo diferentes áreas de especialização em conjunto para análise de riscos, a qual possa avaliar os diferentes pontos de vista que sejam devidamente considerados, garantidos o aval da Administração e o apoio para uma agenda de treinamentos e encontros periódicos, a fim de desenvolver e aprimorar constantemente o processo de comunicação e consulta.

2.2. Estabelecimento do Escopo, Contexto e Critérios

Nesta etapa, são definidos os objetivos, responsabilidade, escopo das atividades a serem realizadas, seu alcance dentro da estrutura de governo, a amplitude da sua importância, os processos a serem identificados e mapeados, a relação entre projetos / processo / atividades, metodologias a adotar, estabelecimento de indicadores e dados de desempenho, especificação e definição de estudos necessários, extensão dos recursos requeridos, dentre outros.

Na gestão de riscos, é necessário avaliar como o nível de risco deve ser determinado e os pontos de vista das diferentes partes interessadas, pois todo o processo deve ser discutido à exaustão, tendo em vista que nenhum processo de gestão de riscos e controles, sem que haja engajamento, promove sucesso à administração. Além disso, é fundamental o apoio da alta Administração ao processo, inclusive porque é ela que determina, em última instância, o nível em que um risco se torna aceitável ou tolerável para a organização.



2.3. Identificação de riscos

Na etapa de identificação de riscos, são definidos os eventos, internos ou externos, que podem impactar (positiva ou negativamente) nos objetivos estratégicos da organização. A finalidade é produzir uma lista abrangente de riscos, baseada nos eventos que possam criar, reduzir, acelerar ou atrasar a realização dos objetivos da gestão. Deve-se estabelecer uma sinergia produtiva entre a área de gestão de riscos e controles com as demais unidades organizacionais.

O ideal é que essa etapa seja realizada pelo CGov, com o auxílio da CGM, para que possua caráter interdepartamental perante os outros órgãos do Poder Executivo, possuindo representatividade transversal para auxiliar na detecção ou construção de fontes tangíveis e intangíveis de risco, causas e eventos, ameaças e oportunidades, vulnerabilidades e capacidades, mudanças nos contextos externo e interno, indicadores de riscos emergentes, natureza e valor dos ativos e recursos, consequências e impactos nos objetivos da gestão.

2.3.1. Listagem de riscos

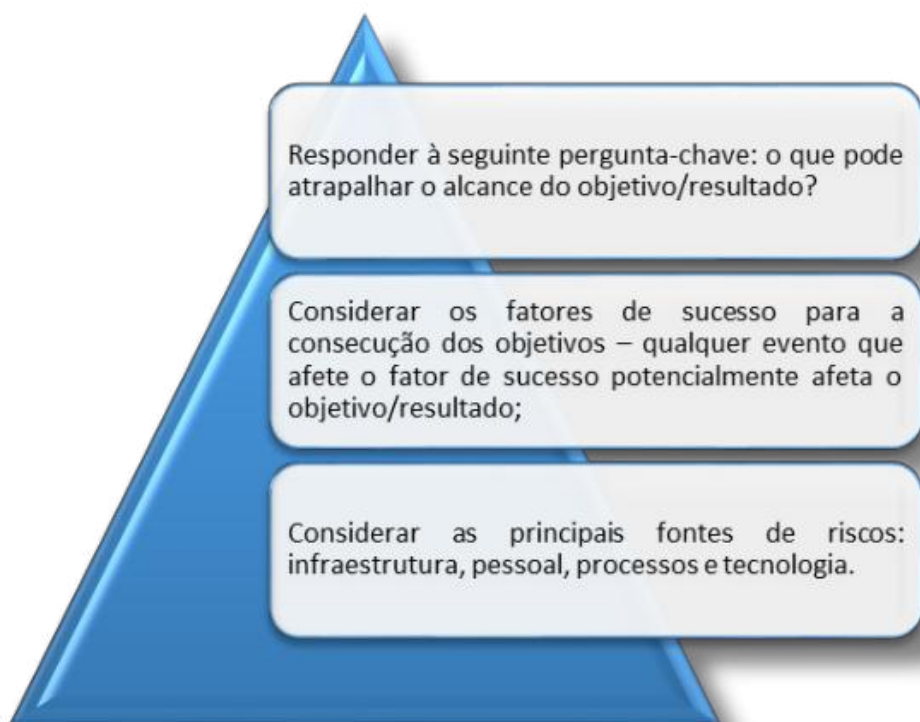
A listagem deve ser construída pela realização de reuniões do tipo *brainstorming* (tempestade de ideias), *brainwriting* (técnica estruturada em grupo que visa auxiliar os processos de inovação, estimulando a criatividade), entrevistas, visitas técnicas, pesquisas etc., a fim de desenvolver a compreensão dos riscos, tanto dos conhecidos quanto dos desconhecidos, e fornecer um ponto de partida para a avaliação e para as decisões sobre o seu tratamento. Os riscos desconhecidos são aqueles que nunca aconteceram na organização, porém são riscos possíveis, ou seja, poderão ocorrer em algum momento.

2.3.2. Classificação de riscos

Os riscos identificados devem ser classificados em categorias, e para cada um deve ser atribuído nomenclatura para codificação e referência. A CGM de forma generalizada, em relação à administração da Prefeitura, pode utilizar inicialmente uma classificação padrão, que poderá ser adaptada ou não à realidade de cada Secretaria.



São dicas que facilitam a identificação dos riscos:



2.4. Análise de riscos

O objetivo da análise de riscos é buscar entender a natureza dos riscos e suas particularidades, incluindo o seu nível, de acordo com a alocação da sua aplicação. A análise de riscos abrange a importância do detalhamento das incertezas, dos fatores de risco, seus efeitos, probabilidades de ocorrência, fatos associados, panoramas internos e externos possíveis, eficácia dos controles aplicados, caso existentes, ou criação de mecanismos de controle.

Um evento pode ter múltiplas causas e consequências e pode atingir múltiplos objetivos. A análise de riscos pode ser realizada por duas metodologias: qualitativa e quantitativa. Em um momento inicial, sobretudo na gestão pública, sugere-se que a análise de riscos seja qualitativa (subjetiva), que consiste na utilização de critérios pré-estabelecidos, com uma escala de valoração para a determinação do nível do risco. E posteriormente, ela poderá ser aprofundada, com a inserção de parâmetros que sejam capazes de gerar valoração, de forma a quantificá-los.

Em ambos os casos, o procedimento a ser utilizado para a análise de riscos possui dois parâmetros centrais:



- a) Conhecer, ou tentar prever a chance da probabilidade de riscos concretizarem-se, consideradas as condições atuais e futuras dos processos e áreas da gestão aos quais os riscos se associam;
- b) Calcular o impacto, as consequências de cada risco para os processos associados.



2.4.1. Probabilidade

Para conhecer ou tentar prever a probabilidade de um risco concretizar-se, são utilizados dois critérios: fator de risco (FR) e exposição (E). O cruzamento desses dois critérios resulta no grau de probabilidade (GP).

2.4.1.1. Fator de risco (FR):

O GP está alicerçado em uma fórmula simples, que calcula de forma direta, através da multiplicação dos dois critérios, o nível de possibilidade do evento vir a acontecer, frente a sua condição e exposição.

Os fatores de risco, ou fontes de risco (definição da ISO 31000) são, na realidade, a origem e/ou causa de cada evento identificado em cada processo. Para compreender o risco ou as condições em que o risco ocorre ou pode ocorrer, faz-se necessário dissecar os eventos e levar em consideração a maior quantidade de fatores possível, buscando entender quais são os fatores que mais influenciam a ocorrência ou concretização de cada risco.



De forma a facilitar a identificação e composição dos fatores de risco, as Unidades podem organizar agrupamentos de fatores, considerando sua área de atuação, operacionalização das suas tarefas e análise dos seus processos, de forma a tentar relacioná-los com a causa e o efeito da probabilidade. Podem ser instituídos fatores como: Lógica de controle e controles alternativos, Recursos Humanos, Tecnologia da Informação, Infraestrutura, Ambiente Interno e Externo, e Processos.

Para cada fator deve ser instituída uma escala de valoração, que mede o nível de influência de cada aspecto para a concretização do risco, conforme abaixo:

Nível de influência dos fatores na concretização do risco	
Escala	Pontuação
Necessidade de reformulação total para os controles e processos	5
Necessidade de reformulação parcial para os controles e processos	4
Condição aceitável dos controles e processos	3
Condição totalmente regular dos controles e processos	2
Condição ótima dos controles e processos	1

Reforçando:

Para cada um dos agrupamentos de fatores de risco da Unidade, deve ser atribuída uma nota de 1 a 5, de acordo com o nível de influência de concretização de cada um dos agrupamentos escolhidos ou identificados, em função do nível de controle / segurança existente no processo estudado.



Por exemplo, relacionamos aqui seis agrupamentos que podem receber valoração após a análise de riscos inicial.

- a) Lógica de controle e controles alternativos;
- b) Recursos Humanos;
- c) Tecnologia da Informação;
- d) Infraestrutura;
- e) Ambiente Interno e Externo; e,
- f) Processos.

Após atribuir a pontuação das questões elencadas no nível de influência pertinente aos respectivos fatores de risco, é necessário somar as notas atribuídas e dividir pelo total dos agrupamentos que foram escolhidos ou identificados.

Os relacionados aqui, por exemplo, foram seis, então utilizaremos o seis como denominador conforme demonstrado na fórmula abaixo:

$$\text{FR} = \frac{\Sigma \text{ da pontuação de cada agrupamento}}{6}$$

Realizando esse cálculo é possível determinar o grau final (média) da variável “fator de risco” (FR).

2.4.1.2. Exposição (E):

Assim como no tópico anterior, o critério de “exposição” (E), possui uma escala de valoração, que na análise de riscos, avalia com que frequência um determinado evento costuma acontecer. É importante frisar que a escala de valores leva em conta o histórico de exposição, a condição atual e a previsão futura. Deve ter uma visão não só projetiva, mas também prospectiva.



A tabela a seguir descreve os graus de exposição:

Graus de Exposição	
Frequência	Pontuação
Dia / Semana	5
Quinzenal	4
Mensal	3
Anual	2
Eventual	1

2.4.1.3. Grau de Probabilidade (GP):

O GP é o resultado da multiplicação do valor final do fator de risco (FR) versus o grau da exposição (E), conforme demonstrado a seguir:

$$\mathbf{GP = FR \times E}$$

Esta multiplicação direta representa o **grau de probabilidade** encontrado, que pode atingir o valor máximo de 25, e dever ser relacionado em um dos níveis correspondentes com a classificação do GP, que é dividida em cinco níveis. Para que o valor do GP seja lançado, é necessário encontrar o seu valor equivalente na **escala do GP na matriz de riscos**, cuja escala máxima permitida é 5, é necessário efetuar a equivalência entre as duas escalas utilizadas, conforme tabela a seguir:



Classificação do GP	Grau de Probabilidade encontrado	Escala do GP na Matriz de Riscos	Nível de Probabilidade	
≤ 5		1	Muito Baixo	$\leq 5\%$
$> 5 \text{ a } \leq 10$		2	Baixo	$> 5,1\% \text{ a } \leq 30\%$
$> 10 \text{ a } \leq 15$		3	Médio	$> 30,1\% \text{ a } \leq 50\%$
$> 15 \text{ a } \leq 20$		4	Alto	$> 50,1\% \text{ a } \leq 90\%$
> 20		5	Muito Alto	$> 90\%$
Correlação do GP encontrado	Resultado da multiplicação: $GP = FR \times E$	Nível de Equivalência para inserir na Matriz.	Nível de equivalência de ocorrência com classificação percentual, considerando um fator de multiplicação à 4%.	

2.4.2. Impacto

Além da probabilidade, o outro parâmetro utilizado na análise de risco é o impacto. Para mensurá-lo, busca-se um entendimento integral de causas e efeitos dos fatores que influenciam o grau de impacto de cada risco. Cada fator, ou dimensão de impacto, pode ser classificado de acordo com o seu grau de importância para a organização, sendo definidos pesos de impacto na gestão. Neste Manual, para exemplificar os fatores consideraremos as seguintes dimensões:

- a) Estratégico (peso 4);
- b) Tático (peso 4);
- c) Operacional (peso 5); e,



d) Comunicação (peso 2).

Lembra-se que, outros fatores podem ser utilizados de acordo com a necessidade da demanda, e seus valores devem ser acrescentados na fórmula de cálculo (no numerador e denominador), para encontrar o grau de impacto em questão.

Após a definição desses fatores de impacto, a próxima etapa é atribuir uma nota de 1 a 5, de acordo com uma escala de impacto relacionada a cada fator, a fim de se obter uma nota final, que expressa o nível de impacto total de cada risco.

2.4.3. Matriz de riscos

Com as dimensões de Probabilidade e de Impacto definidas o próximo passo é a construção de uma tabela, realizando a combinação dos cálculos para visualizar a classificação do risco, que consiste na avaliação do impacto versus a probabilidade: A matriz de riscos. Ela irá demonstrar os pontos de cruzamento (horizontal e vertical) da probabilidade de ocorrência e do impacto.

O resultado da classificação do risco, indica em qual célula da matriz o risco se encaixa. A metodologia de aplicação insere nesta tabela cores diferenciadas entre as células e essas cores indicam o quão alta é a classificação do risco, ou seja, o quão crítico um determinado risco é.

Desta forma, pela divisão da matriz em quatro regiões, pode-se avaliar o nível de vulnerabilidade do processo impactado por determinado risco. Quanto maior a probabilidade e o impacto de um risco, maior será seu grau de criticidade, e maior deverá ser a prioridade de tratamento daquele risco. As tabelas abaixo ilustram a matriz de riscos e a escala de priorização de tratamento, de acordo com o grau de criticidade de cada risco:



		PROBABILIDADE				
EXTREMO	MÉDIO					
ALTO	BAIXO	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito Alto
IMPACTO	Catastrófico	5	10	15	20	25
	Severo	4	8	12	16	20
	Moderado	3	6	9	12	15
	Leve	2	4	6	8	10
	Insignificante	1	2	3	4	5
NIVEIS DE TRATAMENTO						
Ação Imediata – Intolerável		Ação Média de Curto Prazo		Monitoramento e Gestão		Risco Tolerável

2.5. Avaliação de Riscos

Os riscos serão avaliados de acordo com o a região em que estiverem localizados na matriz de riscos. Quanto maior o nível de tratamento do risco, maior sua criticidade para o processo. O nível de tratamento serve para a entidade determinar seu apetite ao risco, ao priorizar os riscos que deverão ser tratados com mais urgência, e ao determinar os tratamentos que serão admitidos.

Por exemplo, os riscos plotados no quadrante vermelho devem ser considerados como intoleráveis para a organização, e deverão ter ação e tratamento imediatos por parte dos profissionais envolvidos no processo de gestão de riscos e controles, com o apoio da Alta Administração.



2.6. Tratamento de Riscos

Para o tratamento dos riscos na Administração Pública, a Prefeitura de Manaus deve instituir por intermédio do seu Órgão Central de Controle Interno, Sistema de Gestão de Riscos o qual ajudará a Unidade Gestora a definir qual será a resposta que cada uma Unidade Gestora terá que operacionalizar depois de avaliá-lo e decidir se irá reter, reduzir, transferir ou evitar o risco. O enfrentamento aos riscos dar-se-á pela aplicação de controles internos, cuja existência ou carência deverá ser identificada em cada circunstância, e com a realização de monitoramento e fiscalização.

2.6.1. Matriz de Responsabilidades / de Monitoramento ou Mapa de Riscos

Com o objetivo de visualizar e, ao mesmo tempo, implementar uma forma de tratamento para cada risco, o resultado da análise de riscos é apresentado em um mapa de riscos (matriz de monitoramento de riscos). A Alta Administração é responsável pelo gerenciamento de riscos em cada Unidade Gestora a fim de resguardar o Poder Executivo municipal, portanto, deve definir, com o suporte do Órgão Central de Controle Interno a resposta a ser adotada para seu tratamento.

Em resumo, as estratégias de tratamento dos riscos, são:

- a) Evitar o risco: decisão de não iniciar ou continuar com a atividade que dá origem ao risco;
- b) Aceitar o risco: neste caso, apresentam-se três alternativas:
 - 1) Reter: manter o risco no nível atual de impacto e probabilidade;
 - 2) Reduzir: ações são tomadas para minimizar a probabilidade e/ou o impacto do risco;
 - 3) Transferir e/ou compartilhar: atividades que visam reduzir o impacto e/ou a probabilidade de ocorrência do risco, através da transferência ou, em alguns casos, do compartilhamento de parte do risco.



Vimos então até aqui que a metodologia para a Governança e a Gestão de Riscos é composta por etapas que ajudam a analisar os ambientes organizacionais e fixar objetivos para a melhoria da gestão. Para a Gestão de Riscos especificamente aprendemos que há a necessidade de seguir as seguintes etapas: identificação de eventos de riscos; avaliação de eventos de riscos e controles; resposta a riscos; e informação, comunicação e monitoramento.

3. Controles Internos

Já vimos até aqui neste Manual, conceitos e métodos que podem ser colocados em prática e auxiliar os gestores para que consigam de forma célere e consistente elaborar agendas de implementação da Governança e da Gestão de Riscos, no âmbito do Poder Executivo municipal, quando for necessário. Paralelo a esses dois mecanismos que servem de caminho a ser seguido para a melhoria da gestão pública, está o Controle Interno. As atividades de controle configuram-se como uma das principais estratégias para prevenção e mitigação dos riscos inerentes à gestão pública.

As atividades de controle interno podem ser preventivas e / ou detectivas. Em virtude das novas exigências legais impostas aos gestores públicos municipais, da crescente demanda da população pela oferta de serviços públicos de qualidade e da cobrança por transparência e ética nas ações do governo, a Controladoria-Geral do Município apresenta-se de maneira eficiente na busca do atingimento dos resultados e as metas traçadas pela Alta Administração, fazendo isso por meio da utilização de métodos operacionais eficientes, auditorias regulares e padronização das atividades desempenhadas.

O controle atua para conscientizar os gestores sobre a execução de todas as atividades da gestão, de modo que, em caso de detecção de irregularidade pelos órgãos de controle interno ou externo, não declarem falta de ciência sobre o assunto. Esse reconhecimento visa desencorajar esses tipos de alegações, de modo que a cada dia a CGM vem pensando no avanço dos mecanismos de controle e transparência, por meio de diversas medidas que visam fortalecer, equilibrar o nível de comunicação entre os gestores e conscientizar cada um sobre a sua responsabilização.



O controle interno, no âmbito do Poder Executivo municipal é um processo integral que é efetuado pelo Órgão Central de Controle Interno, pelas unidades gestoras e por todo o pessoal que é treinado e projetado para lidar com riscos e fornecer garantia admissível de que, em busca da missão da entidade, os seguintes objetivos sejam alcançados:

- Execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- Cumprimento das obrigações de responsabilidade;
- Cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e,
- Proteger os recursos contra perda, uso indevido e danos.

3.1. Definição

O controle interno é um processo integral dinâmico que se adapta continuamente às mudanças que uma organização está enfrentando. A Alta Gestão e todo o pessoal, em todos os níveis, devem estar envolvidos neste processo para abordar os riscos e para fornecer garantia admissível da realização da missão da entidade e objetivos gerais.

O controle interno é um processo integral, e não é um evento ou circunstância. Ele faz parte de uma série de ações que permeiam as atividades de uma entidade. Essas ações ocorrem ao longo das operações do ente em uma base contínua. Controles Internos são inerentes na forma como a gestão dirige a organização, diferente, portanto, da perspectiva de alguns observadores que o veem como algo adicionado às atividades de uma entidade, ou, como um mal necessário.

No caso da Prefeitura de Manaus, o sistema de controle interno deve estar entrelaçado com as atividades das Unidades Gestoras, sendo mais eficaz quando está embutido na infraestrutura da entidade para figurar como parte integrante da essência da organização. O controle interno deve ser integrado, construindo uma relação sólida com a gestão, de forma que consiga contribuir na



execução básica dos processos de planejamento, execução e monitoramento da gestão.

O papel do controle interno também tem implicações importantes para a contenção de custos. Ele é capaz de adicionar novos procedimentos de controle, separados dos já existentes, para gerar procedimentos adicionais às operações existentes, contribuindo para um controle interno eficaz e integrado às atividades operacionais básicas. Além disso, a visão do controle sobre as estratégias da gestão, podem ajudar muitas vezes a organização a evitar procedimentos geradores de custos.

3.1.1. Em Busca da Missão da Entidade

Qualquer organização se preocupa principalmente com a realização da sua missão. As entidades existem para um propósito: o setor público geralmente está preocupado com a entrega de um serviço e um resultado benéfico para a sociedade. Para enfrentar os riscos, qualquer que seja a missão, a tarefa da gestão é identificar e responder a esses riscos, a fim de maximizar a probabilidade de cumprir a missão da entidade. Nesse processo, o controle interno pode ajudar a lidar com os riscos, no entanto, ele pode fornecer somente uma garantia razoável sobre o cumprimento da missão e dos objetivos a serem atingidos.

Isso significa que, não importa o quão bem projetado e operado, o controle interno não pode fornecer garantia absoluta para a gestão em relação ao cumprimento dos seus objetivos. Em vez disso, ele oferece um nível satisfatório de confiança sob as considerações de custos, benefícios e riscos. Ao exercer o papel da Auditoria, o Controle Interno deve identificar os riscos inerentes às suas operações e os níveis aceitáveis de risco em várias circunstâncias, avaliando esses riscos, tanto quantitativa quanto qualitativamente.

A garantia não é absoluta porque ela reflete a noção de incerteza relacionada aos riscos no futuro, algo que o controle interno, e por vezes, até a própria gestão é incapaz de prever. Além disso, existem fatores externos ao controle, que podem gerar influência negativa à Unidade Gestora, afetando a capacidade de atingir seus objetivos. E internamente, o controle interno pode sofrer limitações decorrentes de:



- a) Falha humana na tomada de decisão;
- b) Avarias por erros simples ou por equívocos;
- c) Conluio de duas ou mais pessoas para burlar o sistema; ou,
- d) A gestão pode substituir servidores e/ou até mesmo modificar a metodologia de trabalho, e tudo isso pode gerar custos e morosidade quanto à adaptação.

Essas limitações são exemplos que impedem a gestão de ter garantia absoluta sobre o alcance dos objetivos.

3.1.2. Conquista de objetivos

O controle interno é voltado para a realização de um processo separado, mas inter-relacionado, por isso é importante entender que ele próprio necessita de objetivos, quais sejam relacionados a:



Esses objetivos podem ser implementados através de vários sub objetivos específicos, funções, processos e atividades. Como visto, as operações da entidade devem ser ordenadas, éticas, econômicas, eficientes e eficazes. Além disso, necessitam ser consistentes com a missão da organização.

Ordenado significa de forma bem organizada, metódica. A ética se relaciona com os princípios morais. A importância do comportamento ético, a prevenção e detecção de fraude são armas contra a corrupção no setor público, sendo que seus servidores devem servir o interesse público com justiça e gerir os recursos públicos de forma adequada. Os cidadãos devem receber tratamento imparcial com base na legalidade e na justiça. Portanto, a ética é um pré-requisito para sustentar a confiança pública e representa pedra fundamental de uma boa governança.



Econômico significa obter a quantidade certa de recursos, com a qualidade certa, entregue na hora e local certos, com o menor custo. Eficiente refere-se à relação entre o mínimo de recursos usados e o máximo de resultados obtidos para o atingimento dos objetivos. Eficaz refere-se ao cumprimento dos objetivos, na medida em que os resultados de uma atividade correspondem ao atingimento das metas estabelecidas ou ao aperfeiçoamento dessa atividade, gerando efeitos positivos até mesmo em outras áreas da gestão.

Algumas ações podem ser entendidas como objetivos específicos a serem atingidos como:

- Cumprimento das obrigações de responsabilidade de suas decisões e ações;
- Cumprimento às leis e regulamentos; e,
- A proteção dos recursos públicos contra perda, uso indevido e danos devido à desperdícios, abuso, má gestão, erros, fraude e irregularidades;

3.1.3. Limitações na eficácia do controle interno

As limitações sobre a eficácia do controle interno precisam ser enfatizadas para evitar o exagero na criação de expectativas devido a uma incompreensão de seu alcance efetivo. O controle interno não pode, por si só, garantir a realização dos objetivos da organização. Um sistema de controle interno eficaz, não importa o quão bem concebido e operado seja, pode fornecer apenas garantia razoável – não absoluta – para a gestão sobre a realização dos objetivos de uma entidade ou sua sobrevivência.

Fica claro que o controle interno pode fornecer informações de gestão sobre o progresso da entidade, ou sobre a falta dele, para o cumprimento dos objetivos. Mas, ele não pode transformar um gerente inerentemente sem técnica em um com técnica. Outro fator limitante é que o projeto de um sistema de controle interno enfrenta restrições de recursos. Mas, os benefícios dos controles devem, conseqüentemente, ser considerados em relação aos seus custos.

Mudanças organizacionais e de atitude da gestão podem ter um pro-



fundo impacto sobre a eficácia do controle interno e do pessoal operacional do sistema. Assim, a gestão precisa continuamente revisar e atualizar controles, comunicar mudanças ao pessoal e dar o exemplo aderindo a esses controles. O controle interno consiste em cinco componentes inter-relacionados:

- Ambiente de controle;
- Avaliação de risco;
- Atividades de controle;
- Informação e comunicação; e,
- Monitoramento.

3.2. Ambiente de Controle

O ambiente de controle dá o tom de uma organização, influenciando a consciência de controle de sua equipe. É a base para todos os outros componentes do controle interno, proporcionando disciplina e estrutura.

Os elementos do ambiente de controle são:

(1) a integridade pessoal e profissional e os valores éticos da gestão e equipe, incluindo uma atitude de apoio em relação aos controles internos em todos os momentos em toda a organização;

(2) compromisso com a competência;

(3) o "tom no topo" (ou seja, filosofia de gestão e operação estilo);

(4) estrutura organizacional; e,

(5) políticas e práticas de recursos humanos.

A integridade pessoal e profissional e os valores éticos da gestão e a equipe determina suas preferências e julgamentos de valor, que são traduzidos em padrões de comportamento.



O compromisso com a competência inclui o nível de conhecimento e habilidade necessário para ajudar a garantir ordem, ética, econômica, eficiente e desempenho eficaz, bem como uma boa compreensão das responsabilidades individuais no que diz respeito ao controle interno.

O “tom no topo” (ou seja, filosofia de gestão e operação estilo) reflete:

- Uma atitude de apoio em relação ao controle interno em todos os momentos, independência, competência e liderança pelo exemplo;
- Um código de conduta estabelecido pela administração, e aconselhamento e avaliações de desempenho que apoiam os objetivos de controle interno e, em particular, o das operações éticas.

A estrutura organizacional de uma entidade fornece:

- Atribuição de autoridade e responsabilidade;
- Capacitação e responsabilidade;
- Linhas apropriadas de relatórios.

As políticas e práticas de recursos humanos incluem contratação de pessoal, orientação, treinamento (formal e on-the-job) e educação, avaliando e aconselhando, e promovendo a compensação e reparação de ações.

3.3. Avaliação de Risco

A avaliação de risco é o processo de identificação e análise relevante dos riscos para a realização dos objetivos da entidade e determinação da resposta apropriada.

Isso implica:

(1) identificação de risco:

- Relacionados aos objetivos da entidade;



- Compreensivo;
- Inclui riscos devido a fatores externos e internos, tanto na entidade e nos níveis de atividade;

(2) avaliação de risco:

- Estimar a importância de um risco;
- Avaliar a probabilidade de ocorrência do risco;

(3) avaliação do apetite de risco da organização;

(4) desenvolvimento de respostas.

A identificação de riscos deve ser um processo contínuo e iterativo (que faz progresso através de tentativas sucessivas de refinamento), e muitas vezes integrado com o processo de planejamento. Por isso, é útil considerar o risco a partir de uma abordagem de “folha de papel em branco”, e não apenas relacioná-lo com a revisão feita anteriormente. Tal abordagem facilita a identificação de mudanças no perfil de risco de uma organização decorrentes de alterações nos ambientes econômico e regulatório, operacional interno e externo.

Para decidir como lidar com o risco, é essencial não apenas identificar em princípio que existe um certo tipo de risco, mas também para avaliar sua significância e avaliar a probabilidade de ocorrência do evento de risco. A metodologia para a análise de riscos pode variar, em grande parte porque muitos riscos são difíceis para quantificar (por exemplo, riscos de reputação), enquanto outros, se prestam a um diagnóstico numérico (particularmente riscos financeiros).

Um dos principais objetivos da avaliação de risco é informar a gestão sobre as áreas de risco, onde a ação precisa ser tomada, e a sua relativa prioridade. Portanto, geralmente será necessário desenvolver alguma estrutura para categorizar todos os riscos, por exemplo, como alto, médio ou baixo. Geralmente, é melhor minimizar as categorias, pois o refinamento excessivo pode levar à separação ilegítima de níveis que não podem ser separados na realidade.



Uma questão importante ao considerar a resposta ao risco é a identificação do “apetite de risco” da entidade. O apetite de risco é a quantidade de risco ao qual a entidade está preparada para ser exposta antes de julgar a ação como necessária. As decisões sobre as respostas ao risco devem ser tomadas em conjunto com uma identificação da quantidade de risco que pode ser tolerada.

Os riscos inerentes e residuais precisam ser considerados para determinar o apetite de risco. O risco inerente é o nível de risco antes de quaisquer ações de mitigação de risco terem sido levadas em conta para alterar a probabilidade do risco ou o seu impacto, como atividades de controle, por exemplo. O risco residual é o risco que permanece após a resposta da gestão para o risco. O apetite de risco de uma organização irá variar de acordo com a percepção importância dos riscos.

O resultado das ações descritas acima será um perfil de risco para a organização. Tendo desenvolvido esse perfil de risco, a organização pode então considerar a elaboração de uma resposta apropriada ao risco. Em alguns casos, o risco pode ser transferido, tolerado ou evitado. No entanto, na maioria dos casos em que o risco terá que ser tratado, a entidade precisará implementar e manter um sistema de controle interno eficaz para conservar o risco em um nível aceitável.

3.4. Atividades de controle

Atividades de controle são as políticas e procedimentos estabelecidos para abordar riscos e para atingir os objetivos da entidade. Para serem eficazes, as atividades de controle devem ser adequadas, funcionar de forma consistente e de acordo com o planejado em termos de custos.

As atividades de controle ocorrem em toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Eles incluem uma gama de controle preventivo e atividades de detecção diversas, por exemplo, como:

- (a) procedimentos de autorização e aprovação;



(b) segregação de funções (autorização, processamento, registro, revisão);

(c) controles sobre o acesso a recursos e registros;

(d) verificações;

(e) conciliações;

(f) análises de desempenho operacional;

(g) revisões de operações, processos e atividades;

(h) supervisão (atribuição, revisão e aprovação, orientação e treinamento).

a) Procedimentos de autorização e aprovação: autorizar e executar transações e eventos são feitos apenas por pessoas agindo dentro do escopo de sua autoridade. Autorização é o principal meio de garantir que apenas transações e eventos válidos sejam iniciados conforme pretendido pela administração. Procedimentos de autorização, que deve ser documentado e claramente comunicado aos gerentes e funcionários, deve incluir as condições e termos específicos sob quais autorizações devem ser feitas.

b) Segregação de funções (autorização, processamento, registro, revisão): para reduzir o risco de erro, desperdício ou atos ilícitos e o risco da não detecção de problemas, nenhum indivíduo ou equipe deve controlar todos os estágios principais de uma transação ou evento. Em vez disso, deveres e responsabilidades devem ser atribuídas sistematicamente a um número de indivíduos para garantir que existem controles e equilíbrios eficazes. As principais funções incluem autorizar e registrar transações, processar e revisar ou auditar transações.

c) Controles sobre o acesso a recursos e registros: o acesso a recursos e registros é limitado a indivíduos autorizados que são responsáveis pela custódia e / ou uso dos recursos. Ele restringe o acesso aos recursos e reduz o risco de uso não autorizado ou perda para o Poder Público e ajuda a cumprir as diretrizes da gestão.



d) Verificações: as transações e eventos significativos são verificados antes e depois do processamento, por exemplo, quando há uma contratação é necessário acompanhar se o serviço foi prestado ou se a mercadoria / bens foram entregues, e o quantitativo contratado necessita ser verificado para confrontar com o número encomendado no ato da entrega ou da prestação do serviço. O inventário também deve ser verificado por meio de avaliações de estoque.

e) Conciliações: os registros são conciliados com os documentos apropriados em uma base regular, por exemplo, os registros contábeis relativos às contas bancárias são conciliados com os extratos bancários correspondentes.

f) Avaliações de desempenho operacional: o desempenho operacional deve ser analisado em relação a um conjunto de padrões, avaliando a eficácia e eficiência. Se as avaliações de desempenho determinarem que as realizações reais não atendem aos objetivos estabelecidos, devem ser revisados para determinar se melhorias são necessárias.

g) Avaliações de operações, processos e atividades: devem ser revisados periodicamente para garantir que estejam em conformidade com os regulamentos e políticas atuais, procedimentos ou outros requisitos.

h) supervisão (atribuição, revisão e aprovação, orientação e treinamento): a supervisão competente ajuda a garantir que os objetivos do controle interno sejam alcançados. Atribuir, revisar e aprovar um trabalho abrange:

- Comunicar claramente os deveres e responsabilidades atribuídas a cada membro da equipe;
- Revisar sistematicamente o trabalho de cada membro na medida do necessário;
- Aprovar o trabalho em pontos críticos para garantir que flua conforme o planejado.



Uma vez que uma atividade de controle é implementada, é essencial que haja garantia sobre a sua eficácia. Consequentemente, as ações corretivas são um complemento necessário às atividades de controle.

3.4.1. Atividades de Controle de Tecnologia da Informação

Os controles de tecnologia da informação consistem em dois grupos amplos:

Controles Gerais:

Os controles gerais são a estrutura, políticas e procedimentos que se aplicam a todos ou a um grande segmento dos sistemas de informação de uma entidade para ajudar a garantir seu funcionamento adequado.

As principais categorias de controles gerais são:

- (1) segurança de toda a entidade planejamento e gestão do programa;
- (2) controles de acesso;
- (3) controles sobre o desenvolvimento, manutenção e alteração do aplicativo software;
- (4) controles de software do sistema;
- (5) segregação de deveres; e,
- (6) continuidade do serviço.

Controles de aplicativos:

Os controles de aplicativos são a estrutura, políticas e procedimentos que se aplicam a sistemas de aplicativos individuais separados e são diretamente relacionadas a aplicativos informatizados individuais. Esses controles são geralmente projetados para prevenir, detectar e corrigir erros e irregularidades à medida que a informação flui através dos sistemas de informação.



3.5. Informações e Comunicação

Informação e comunicação são essenciais para a realização dos objetivos do controle interno. Por exemplo, um dos objetivos do controle interno é a verificação do cumprimento das obrigações de responsabilidade pública. Isso pode ser alcançado através do desenvolvimento e manutenção de dados financeiros confiáveis e relevantes, e da comunicação de informações não financeiras por meio da divulgação justa em relatórios oportunos.

A capacidade da administração em tomar decisões adequadas é afetada pela qualidade da informação, o que implica em classificá-la como:

- Apropriada (existe a informação necessária?);
- Oportuna (está disponível quando necessário?);
- Atual (é a mais recente disponível?);
- Precisa (está correta?);
- Acessível (pode ser facilmente obtida pelas partes relevantes?).

A informação é a base da comunicação, que deve atender às expectativas de grupos e indivíduos, permitindo-lhes cumprir suas responsabilidades efetivamente. Com base na entrada de comunicações internas e externas, a gestão tem que tomar as medidas necessárias e executar ações de acompanhamento oportunas.

3.6. Monitoramento

Os sistemas de controle interno devem ser monitorados para avaliar a qualidade do desempenho do sistema ao longo do tempo. O monitoramento é realizado através de atividades de rotina, avaliações separadas ou uma combinação de ambos.

(1) Monitoramento contínuo

O monitoramento contínuo do controle interno inclui gestão



regular e atividades de supervisão, e outras ações de pessoal no desempenho de suas funções.

As atividades de monitoramento contínuo cobrem cada um dos controles internos componentes e envolvem atos contra ações irregulares, antiéticas, antieconômicas, e, contra sistemas de controle interno ineficientes e ineficazes.

(2) Avaliações separadas

O escopo e a frequência das avaliações separadas dependerão principalmente de uma avaliação de riscos e da eficácia de procedimentos de monitoramento. Avaliações específicas separadas cobrem a avaliação da eficácia do sistema de controle interno e garantem o atingimento dos resultados desejados com base em métodos e procedimentos predefinidos.

O monitoramento do controle interno visa garantir que os controles estejam operando conforme o pretendido, e que eles sejam modificados de forma adequada quando alguma mudança for necessária. O monitoramento também deve avaliar se, em busca da missão da entidade, os objetivos gerais estabelecidos na definição de controle estão sendo alcançados.



CONCLUSÃO

Este Manual apresentou os conceitos dos assuntos mais atuais sobre Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos, por intermédio de uma revisão de literatura sistemática, com o objetivo de obter um nível elevado de compreensão e para gerar conhecimento sobre a importância desses mecanismos para o alcance da integridade e do bom desempenho da gestão, sobretudo, em relação à conformidade legal.

Nesse sentido, este Manual destaca as melhores práticas de Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos, no intuito de aclarar os processos que envolvem cada um deles. E assim, possibilitar o conhecimento de uma variedade de ferramentas que podem ajudar no desenvolvimento do Programa de Integridade e *Compliance*, que também são mecanismos correlatos ao controle interno.

Espera-se que esse Manual possa agregar valor à rotina profissional dos servidores da Prefeitura de Manaus. Salienta-se que a boa leitura e a compreensão do texto são fundamentais para ajudar na identificação de lacunas e a rastrear ações para corrigir inconsistências e prevenir riscos. Além disso, espera-se que os leitores agucem a curiosidade pela matéria, sabendo agora que, o controle interno é apenas um dos vários componentes da boa Governança capaz de gerar apoio, avaliação e atividades de monitoramento. Mas que, dentro desse universo existem inúmeras outras considerações, como: integridade e valores éticos; filosofia da gestão e estilo operacional; estrutura organizacional; papéis e responsabilidades bem delineados; compromisso com a excelência; conselhos e comitês eficazes e proativos; e muito mais.



REFERÊNCIAS

ASSI, Marcos. Gestão de riscos com controles internos: ferramentas, certificações e métodos para garantir a eficiência dos negócios / São Paulo: Saint Paul Editora, 2013;

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. NBR ISO 31000: Gestão de Riscos: Princípios e Diretrizes. Rio de Janeiro, 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução-TCU nº 1.148, de 2 de março de 1984. Dispõe sobre a política de gestão de riscos do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/politica-de-gestao-de-riscos-do-tcu.htm>>. Acesso em: 02 out. 2021.

_____. Portaria-Segecex nº 9, de 18 de maio de 2017. Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/gestao-de-riscos-avaliacao-da-maturidade.htm>>. Acesso em: 02 nov. 2021.

CANADÁ. Secretaria do Conselho do Tesouro do Canadá. Framework for the management of risk. Ottawa, 2010a. Disponível em: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=19422§ion=text>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

CORSAN. Manual de Gestão de Riscos, Controles Internos. Versão 01, 2020. Disponível em: www.corsan.com.br

INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions). Subcomitê de Normas de Controle Interno. Diretrizes para Normas de Controle Interno do Setor Público – Informações Adicionais sobre Gestão de Risco nas Entidades. INTOSAI GOV 9130. Viena, 2007. Tradução: Antonio Alves de Carvalho Neto. Brasília, 2013

NAPOLEÃO. B. M. Matriz de Riscos (Matriz de Probabilidade e Impacto). Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Blog Ferramentas da Qualidade. 26 de junho de 2019, disponível em: <https://ferramentasdaqualidade.org/matriz-de-riscos-matriz-de-probabilidade-e-impacto/>, acesso em: 26 out. 2021.



REINO UNIDO (UK). HM Treasury. Management of Risk - Principles and Concepts - The Orange Book. HM Treasury do HM Government, 2004. PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (PMI). A Guide to the Project Management Body of Knowledge: PMBOK Guide, 3a. edição, 2004, PMI.

THE COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREASURY COMMISSION - COSO. Enterprise Risk Management - Integrating with Strategy and Performance. COSO 2017. Disponível em: <<https://www.coso.org/Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy--and-Performance-Executive-Summary.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2021.



<https://www.manaus.am.gov.br/cgm/>

Manual de Governança Gestão de Riscos e Controle Interno ,
Manaus/AM 2024 – CGM / 1ª Edição.
Departamento de Controladoria (DECONT).
Controladoria-Geral do Município - CGM
Prefeitura Municipal de Manaus