



MANUAL DE CONTROLE INTERNO

Elaborado Por:

CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO - CGM



2025

Prefeito

David Antônio Abisai Pereira de Almeida

Vice-Prefeito

Renato Frota Magalhães

Controlador-Geral do Município

Alessandro Moreira Silva

Controladora-Geral Adjunta

Lucilene Florêncio Viana

Ouvidor-Geral do Município

Ebenezer Albuquerque Bezerra

Diretor do Departamento de Controladoria

Gleuson Silva Chaves

Elaboração

Joabe Cota Riker

Diagramação

Lorena de Oliveira Pereira

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	<u>04</u>
CAPÍTULO I – FUNDAMENTOS E ESTRUTURA DO CONTROLE INTERNO	<u>05</u>
1.1 Conceitos e Definições de Controle Interno	
1.2 Amparo Legal e Normativo	
1.3 Finalidades e Objetivos do Sistema de Controle Interno (SCI)	
1.4 Princípios Fundamentais do Controle Interno Administrativo	
1.5 Estrutura e Organização do Sistema de Controle Interno	
1.6 O Modelo das Três Linhas	
1.7 Perfil e Atribuições do Servidor do Controle Interno	
CAPÍTULO II – PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DAS AÇÕES DE CONTROLE	<u>09</u>
2.1 Planejamento das Ações: O Plano Anual de Atividades	
2.2 Avaliação de Riscos como Ferramenta Estratégica	
2.3 Técnicas de Auditoria e Fiscalização	
2.4 Papéis de Trabalho: A Base da Documentação	
2.5 Instrumentos de Comunicação da Unidade de Controle Interno	
CAPÍTULO III – FLUXOS E PROCEDIMENTOS DA GESTÃO PASSÍVEIS DE CONTROLE	<u>11</u>
3.1 Controle da Gestão Governamental e dos Instrumentos de Planejamento (PPA, LDO, LOA)	
3.2 Controle da Gestão Orçamentária, Financeira e Fiscal	
3.3 Controle das Licitações, Dispensas, Inexigibilidades e Contratos	
3.4 Controle da Gestão de Pessoal	
3.5 Controle da Gestão Patrimonial (Bens Móveis, Imóveis e Almoxarifado)	
3.6 Controle de Veículos, Máquinas e Combustíveis	
3.7 Controle de Diárias e Adiantamentos (Suprimento de Fundos)	
3.8 Controle de Convênios, Transferências e Auxílios	
3.9 Controle da Publicidade, Transparência e Lei de Acesso à Informação	
CONCLUSÃO	<u>14</u>
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	<u>22</u>

INTRODUÇÃO

O presente Manual de Procedimentos de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Manaus visa definir conceitos, organizar planos de trabalho, estabelecer competências e normatizar a execução de ações essenciais da administração pública. Sua finalidade é orientar e facilitar o trabalho dos gestores e servidores, funcionando como um instrumento norteador para aprimorar a utilização dos recursos públicos e fortalecer a gestão por meio da racionalização das ações de controle.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 74, estabelece a obrigatoriedade da manutenção de um Sistema de Controle Interno (SCI) em cada Poder, com a finalidade de, entre outras, avaliar o cumprimento de metas, comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão, além de apoiar o Controle Externo. O controle interno, portanto, não é uma opção, mas uma exigência constitucional e legal, reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).



Longe de ser apenas um órgão “fiscalizador denunciante”, **o Controle Interno é uma instituição de caráter eminentemente preventivo e de apoio à gestão.**

Ele oferece ao gestor a segurança de que os atos administrativos estão em conformidade com a lei, que as metas estão sendo cumpridas e que os riscos são gerenciados, permitindo correções de rumo em tempo hábil. Um SCI eficiente é sinônimo de boa administração, pautada pelos princípios da honestidade, transparência, responsabilidade e eficiência.

Este manual foi construído a partir da compilação e adaptação das melhores práticas e diretrizes presentes em diversas normativas e guias de referência, buscando criar uma cultura de responsabilidade mútua na consolidação de uma gestão pública eficaz e transparente para a cidade de Manaus.

CAPÍTULO I – FUNDAMENTOS E ESTRUTURA DO CONTROLE INTERNO

1.1 Conceitos e Definições de Controle Interno

O Sistema de Controle Interno (SCI) pode ser entendido como o **conjunto de órgãos, atividades, planos, métodos e procedimentos interligados**, adotados pela própria administração para salvaguardar seus ativos, verificar a exatidão e a confiabilidade de seus dados, promover a eficiência operacional e estimular a adesão às políticas traçadas pela gestão. Trata-se do somatório das atividades de controle exercidas no dia a dia em toda a organização.

A finalidade do controle é assegurar que a administração atue em conformidade com os princípios que lhe são impostos, como legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade e eficiência. Em resumo, controlar é verificar se o que está sendo executado está de acordo com o que foi preestabelecido nos parâmetros técnicos e normativos.

1.2 Amparo Legal e Normativo

A obrigatoriedade da implementação de um Sistema de Controle Interno não é recente. Sua base legal é robusta e remonta à décadas, sendo consolidada por diversos diplomas legais:

- **Lei nº 4.320/1964:** Já estabelecia o controle da execução orçamentária, abrangendo a legalidade dos atos, a fidelidade funcional dos agentes e o cumprimento dos programas de trabalho.
- **Constituição Federal de 1988:** Nos artigos 31, 70 e 74, determina que os Poderes mantenham, de forma integrada, um sistema de controle interno para fiscalizar a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.
- **Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF):** Atribuiu ao órgão de controle interno a responsabilidade de atuar diretamente no cumprimento da lei, exigindo a assinatura do responsável pelo controle interno no Relatório de Gestão Fiscal.
- **Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos):** Incorpora o modelo de Três Linhas (anteriormente conhecido como Três Linhas de Defesa), submetendo as contratações públicas a práticas contínuas de gestão de riscos e controle preventivo.

1.3 Finalidades e Objetivos do Sistema de Controle Interno (SCI)

Conforme a Constituição Federal e demais legislações, as principais finalidades do SCI são:

- **Avaliar o cumprimento das metas** previstas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).
- **Comprovar a legalidade e avaliar os resultados**, quanto à eficácia, eficiência e economicidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.
- **Exercer o controle sobre operações de crédito**, avais, garantias, direitos e haveres do Município.
- **Apoiar o Controle Externo** (Tribunal de Contas) no exercício de sua missão institucional.

Objetivamente, o SCI busca fortalecer a gestão, prevenir práticas ineficientes, erros e fraudes, e assegurar que os recursos públicos sejam aplicados de forma legal e moral em benefício da sociedade.

1.4 Princípios Fundamentais do Controle Interno Administrativo

As ações de controle devem ser orientadas por um conjunto de princípios que garantem sua eficácia e legitimidade:

- **Relação Custo/Benefício:** O custo de um controle não deve exceder os benefícios que ele proporciona.
- **Qualificação Adequada e Treinamento:** A eficácia dos controles depende da competência e integridade do pessoal. É fundamental a seleção criteriosa, o treinamento contínuo e o rodízio de funções para reduzir a possibilidade de fraudes.
- **Delegação de Poderes e Definição de Responsabilidades:** As competências devem ser delegadas de forma clara, com definição precisa de autoridade e responsabilidade, assegurando maior rapidez às decisões.
- **Segregação de Funções:** A estrutura deve separar as funções de autorização, execução, controle e contabilização, de modo que nenhuma pessoa controle todas as etapas de uma transação. Isso previne que um único indivíduo possa cometer e ocultar erros ou fraudes.
- **Instruções Formalizadas:** As ações e procedimentos devem ser disciplinados por meio de manuais, regimentos e organogramas claros e objetivos, emitidos por autoridade competente.
- **Controle sobre as Transações:** Deve haver acompanhamento de todos os fatos contábeis, financeiros e operacionais para garantir que sejam legítimos e autorizados por quem de direito.
- **Aderência a Normas e Diretrizes:** O controle deve assegurar a observância de leis, regulamentos, planos e normas administrativas.

1.5 Estrutura e Organização do Sistema de Controle Interno

O SCI funciona envolvendo todos os integrantes da administração, mas é coordenado por um Órgão Central de Controle Interno, que na Prefeitura de Manaus é a Controladoria-Geral do Município (CGM).

- **Posicionamento:** A CGM está localizada em posição estratégica na estrutura organizacional municipal, assessorando o Prefeito diretamente, informando-lhe sobre a legalidade, oportunidade e conveniência das práticas administrativas.
- **Composição:** Em municípios de grande porte como Manaus, é necessária uma Controladoria robusta, com *status* de Secretaria, para alcançar todos os segmentos da administração. O quadro de pessoal deve ser composto por servidores efetivos e estáveis, recrutados por concurso público, com habilitação específica para a atuação.
- **Estrutura Sugerida:** A CGM está organizada em diretorias e divisões que refletem suas macrofunções, como:
 - **Diretoria de Controladoria:** Responsável pela elaboração de normas e procedimentos, monitoramento da gestão, integridade e *compliance*, transparência e proteção de dados.
 - **Diretoria de Auditoria Interna Governamental:** Responsável pela avaliação da gestão, auditorias planejadas e especiais.
 - **Diretoria de Ouvidoria:** Canal de interlocução com a sociedade, responsável por receber denúncias, sugestões e reclamações, fomentando o controle social.

1.6 O Modelo das Três Linhas

O Modelo de Três Linhas (anteriormente “Três Linhas de Defesa”) é uma estrutura moderna que auxilia na identificação de processos que fortalecem a governança e o gerenciamento de riscos.

- **Primeira Linha:** Composta pelos gestores e servidores que executam as atividades diárias. São eles os responsáveis diretos por implementar e manter os controles internos em seus processos (ex: o fiscal de contrato, o chefe do almoxarifado).
- **Segunda Linha:** Funções de supervisão e monitoramento que auxiliam a primeira linha a gerenciar riscos. Inclui áreas como planejamento, gestão de riscos e conformidade (*compliance*).
- **Terceira Linha:** A Auditoria Interna, exercida pela Controladoria Geral do Município. É uma função independente que avalia a eficácia da governança e do gerenciamento de riscos, fornecendo uma avaliação objetiva para a alta administração.

1.7 Perfil e Atribuições do Servidor do Controle Interno

O servidor que atua no controle interno deve possuir um perfil técnico e comportamental específico, pautado pela ética, independência e zelo profissional.

- **Características Essenciais:**

- **Independência e Imparcialidade:** Manter uma atitude de não sujeição em relação ao agente controlado para assegurar um julgamento imparcial.
- **Comportamento Ético e Sigiloso:** Proteger os interesses da sociedade e guardar sigilo das informações obtidas.
- **Conhecimento Técnico e Capacidade Profissional:** Possuir um conjunto de conhecimentos multidisciplinares (contabilidade, direito, economia, etc.) e manter-se em constante atualização.
- **Objetividade:** Apoiar suas conclusões em documentos e evidências que permitam a convicção da realidade dos fatos.
- **Cautela e Zelo Profissional:** Agir com prudência e atenção para reduzir a margem de erro.

CAPÍTULO II – PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DAS AÇÕES DE CONTROLE

2.1 Planejamento das Ações: O Plano Anual de Atividades

As atividades de controle devem ser devidamente planejadas para focar os esforços em áreas de maior relevância e risco. O Plano Anual de Atividades (ou de Auditoria Interna) é o instrumento que orienta os trabalhos a serem desenvolvidos durante o exercício.

O plano deve especificar itens como:

- Áreas, órgãos ou programas a serem verificados.
- Objetivos das auditorias e fiscalizações.
- Legislação e critérios aplicáveis.
- Técnicas de controle a serem utilizadas.
- Cronograma com datas de início e término.
- Equipes necessárias e recursos a serem examinados.

2.2 Avaliação de Riscos como Ferramenta Estratégica

A avaliação de riscos é um processo para identificar e analisar eventos que possam impactar o cumprimento dos objetivos da instituição. É fundamental para priorizar as ações de controle. A Matriz de Risco (ou Matriz de Probabilidade e Impacto) é uma ferramenta visual que auxilia nesse processo, classificando os riscos com base na probabilidade de ocorrência e na severidade de seu impacto.

- **Exemplo de Análise de Risco:** Um processo de contratação emergencial para fornecimento de medicamentos.
 - **Risco Identificado:** Contratação com sobrepreço devido à urgência.
 - **Probabilidade:** Alta (a urgência pode levar a pesquisas de preço inadequadas).
 - **Impacto:** Alto (pode gerar grande prejuízo ao erário e afetar o fornecimento de outros insumos).
 - **Resposta ao Risco: Mitigar.** A Controladoria deve planejar uma auditoria concomitante ou subsequente nesse tipo de processo para verificar a justificativa do preço e a real situação emergencial.

2.3 Técnicas de Auditoria e Fiscalização

Para obter evidências e fundamentar suas conclusões, o controle interno utiliza diversas técnicas:

- **Inspeção Física:** Verificação *in loco* de bens, obras ou estoques para constatar sua existência e qualidade.
- **Exame Documental:** Análise de registros, contratos, notas fiscais, processos e relatórios para verificar a conformidade.
- **Conferência de Cálculos:** Verificação da exatidão de operações aritméticas, como nos cálculos de limites de gastos com pessoal ou na apuração de impostos.
- **Observação:** Acompanhamento de um processo ou procedimento durante sua execução, como observar o recebimento de materiais no almoxarifado.
- **Circularização (Confirmação Externa):** Obtenção de informações junto a terceiros (fornecedores, bancos) para confirmar dados internos.
- **Entrevistas e Questionários:** Coleta de informações junto aos gestores e servidores envolvidos nos processos.

2.4 Papéis de Trabalho: A Base da Documentação

Os **papéis de trabalho** são o conjunto de documentos e registros que fundamentam o trabalho de auditoria e fiscalização. Eles evidenciam o planejamento, os procedimentos aplicados, as informações obtidas e as conclusões alcançadas. Devem ser organizados e arquivados de forma a permitir consultas futuras e a revisão dos trabalhos.

2.5 Instrumentos de Comunicação da Unidade de Controle Interno

A comunicação dos resultados é formalizada por meio de diversos instrumentos:

- **Relatório:** Documento principal que descreve os exames realizados, os fatos constatados, a análise, as conclusões e as recomendações. Deve ser imparcial, claro e objetivo.
- **Parecer:** Manifestação técnica sobre um assunto específico, como a regularidade de um termo aditivo a um contrato. Apresenta a análise e uma conclusão opinativa.
- **Nota Técnica/Nota de Auditoria:** Documento para dar ciência ao gestor sobre irregularidades constatadas durante os trabalhos que exigem esclarecimentos ou ações corretivas imediatas.
- **Recomendação:** Sugestão ao gestor para sanar irregularidades ou aprimorar procedimentos.
- **Determinação:** Ordem emanada da autoridade competente, com base em sugestão do controle interno, para o cumprimento de uma obrigação.
- **Solicitação de Informações:** Documento para formalizar pedidos de documentos, dados ou justificativas.

CAPÍTULO III – FLUXOS E PROCEDIMENTOS DA GESTÃO PASSÍVEIS DE CONTROLE

A área de atuação do Sistema de Controle Interno abrange todas as práticas administrativas dos Poderes Executivo e Legislativo. Abaixo serão detalhados os principais fluxos e procedimentos sujeitos à análise, avaliação e monitoramento, com exemplos de demandas.

3.1 Controle da Gestão Governamental e dos Instrumentos de Planejamento (PPA, LDO, LOA)

- **O que controlar:** A compatibilidade entre PPA, LDO e LOA; o cumprimento das metas fiscais; a realização de audiências públicas para elaboração e discussão das leis orçamentárias; e a consistência dos dados do Relatório de Gestão Fiscal.
- **Exemplo de demanda:** Verificar se as metas de construção de escolas previstas no PPA foram incluídas na LDO e se receberam dotação orçamentária na LOA do exercício.

3.2 Controle da Gestão Orçamentária, Financeira e Fiscal

- **O que controlar:** A legalidade dos atos de arrecadação de receita e realização de despesa; o cumprimento dos limites constitucionais e legais (educação, saúde, pessoal); a regularidade das operações de crédito; e a gestão da dívida ativa e dos precatórios.
- **Exemplo de análise de processo:** Analisar o Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre para certificar se a despesa total com pessoal não ultrapassou o limite de 54% da Receita Corrente Líquida para o Executivo.

3.3 Controle das Licitações, Dispensas, Inexigibilidades e Contratos

- **O que controlar:** Todas as fases do processo licitatório, desde a fase interna (justificativa da necessidade, termo de referência, pesquisa de preços) até a fase externa (publicação do edital, julgamento, homologação). Também devem ser controlados os processos de contratação direta (dispensa e inexigibilidade) e a execução dos contratos.
- **Exemplo de análise de processo:** Analisar um processo de dispensa de licitação por emergência em um cenário de seca extrema em Manaus. Um exemplo de análise de processo poderia ser a contratação de serviços de logística e distribuição de cestas

básicas e água potável para comunidades ribeirinhas isoladas. O controle deve verificar se a situação de emergência foi devidamente caracterizada e não decorreu de falta de planejamento do gestor, se o preço está justificado e compatível com o de mercado, e se o prazo do contrato se limita ao necessário para afastar o risco iminente.

3.4 Controle da Gestão de Pessoal

- **O que controlar:** A legalidade dos atos de admissão (concurso público, contratação temporária), concessão de vantagens, aposentadorias e pensões; a consistência da folha de pagamento; o cumprimento do teto remuneratório; e a ocorrência de acúmulo ilegal de cargos.
- **Exemplo de demanda:** Realizar auditoria na folha de pagamento para identificar possíveis pagamentos indevidos de gratificações a agentes políticos ou acúmulo de cargos por servidores com jornadas incompatíveis.

3.5 Controle da Gestão Patrimonial (Bens Móveis, Imóveis e Almoxarifado)

- **O que controlar:** A correta incorporação, registro (tombamento), guarda, conservação e baixa dos bens; a compatibilidade entre os registros contábeis e o inventário físico; e os controles de entrada e saída de materiais no almoxarifado.
- **Exemplo de análise de processo:** Acompanhar o inventário anual de bens móveis de uma secretaria, verificando por amostragem se os bens listados no sistema patrimonial existem fisicamente e se estão em bom estado de conservação (inspeção física).

3.6 Controle de Veículos, Máquinas e Combustíveis

- **O que controlar:** A utilização dos veículos oficiais para fins de serviço; os controles de quilometragem, abastecimento e manutenção; a existência de seguro; e a identificação da frota.
- **Exemplo de demanda:** Analisar os relatórios de consumo de combustível da frota de ambulâncias, cruzando os dados de quilometragem percorrida com os registros de abastecimento e as rotas de atendimento para identificar possíveis desvios.

3.7 Controle de Diárias e Adiantamentos (Suprimento de Fundos)

- **O que controlar:** A legalidade da concessão de diárias e adiantamentos, verificando se o deslocamento atende ao interesse público e se a prestação de contas é realizada no prazo e com a documentação comprobatória adequada (relatório de viagem, bilhetes, notas fiscais).
- **Exemplo de análise de processo:** Analisar um processo de prestação de contas de adiantamento concedido a um servidor para despesas de pronto pagamento. Verificar se as despesas realizadas são compatíveis com a natureza do adiantamento, se estão

comprovadas por documentos fiscais idôneos e se o saldo não utilizado foi devolvido ao Tesouro Municipal.

3.8 Controle de Convênios, Transferências e Auxílios

- **O que controlar:** A formalização dos instrumentos; o acompanhamento da execução do objeto; a correta aplicação dos recursos pela entidade beneficiada; e a regularidade da prestação de contas.
- **Exemplo de demanda:** Analisar a prestação de contas de um convênio celebrado com uma organização não governamental para a realização de um projeto social. Verificar se as despesas realizadas estão de acordo com o plano de trabalho aprovado e se as metas físicas e financeiras foram alcançadas.

3.9 Controle da Publicidade, Transparência e Lei de Acesso à Informação

- **O que controlar:** O caráter educativo, informativo ou de orientação social das peças publicitárias, vedada a promoção pessoal de autoridades; a publicação em tempo real das informações sobre a execução orçamentária e financeira no Portal da Transparência; e o cumprimento dos prazos e procedimentos da Lei de Acesso à Informação.
- **Exemplo de demanda:** Avaliar o Portal da Transparência da Prefeitura para verificar se todas as informações exigidas pela LRF e pela LAI (receitas, despesas, licitações, contratos, remuneração de servidores, etc.) estão disponíveis de forma clara, atualizada e em formato de dados abertos.

CONCLUSÃO

O Controle Interno é uma ferramenta indispensável para a boa governança e para a administração pública moderna, especialmente em uma metrópole como Manaus. Ele não deve ser visto como um entrave burocrático, mas como um mecanismo de apoio e segurança para o gestor, que previne erros, corrige desvios, garante a transparência e regula a aplicação dos recursos públicos em prol do bem-estar da população.

Para que o Sistema de Controle Interno seja efetivo, é crucial a **vontade política e o comprometimento da alta administração**, que deve fornecer os recursos humanos, materiais e a autonomia necessários para o pleno exercício de suas atribuições.

Este manual constitui um guia de orientação geral e deve ser um **documento dinâmico**, atualizado continuamente para se adaptar às mudanças na legislação e para incorporar novos métodos e procedimentos que modernizem a gestão governamental.

A sua aplicação consistente e dedicada contribuirá para fortalecer a credibilidade das ações da Prefeitura de Manaus, otimizar a gestão da informação, promover o controle social e, acima de tudo, melhorar o desempenho da administração na entrega de serviços de qualidade ao cidadão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRUDA, Daniel Gomes; SANT´ANNA, Ronaldo Nascimento de; ALMEIDA, Vitor Hugo Morais de. **MANUAL DE PRÁTICAS DA CONTROLADORIA INTERNA MUNICIPAL: Um guia para formação e aperfeiçoamento.** Salvador, 2022.
- GARRIDO, Elena; SANTOS, Marcus Vinícius Cunha dos. **O sistema de controle interno nos municípios.** Brasília: CNM, 2023.
- **MANUAL DE ORIENTAÇÃO E CONTROLE INTERNO.** Controladoria Geral do Município de Coari. Coari, 2018.
- **MANUAL DE PROCEDIMENTOS DE CONTROLE INTERNO - USCI.** BELEMPREV. Belém, 2024.
- **Manual de Controles Internos.** Controladoria-Geral do Estado do Amazonas. Manaus, 2023.
- **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXECUTORA DE CONTROLE INTERNO SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – GESTÃO.** Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo, 2024.
- **MANUAL DE PROCEDIMENTOS DO CONTROLE INTERNO.** Prefeitura Municipal de Malhador. Malhador, 2019.



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

Manual de Controle Interno

Elaborado por:

Departamento de Controladoria (DECONT).

Controladoria-Geral do Município - CGM

Prefeitura Municipal de Manaus

Manaus/AM 2025 – CGM / 1ª Edição.