



Prefeitura
Municipal
Controladoria-Geral
do Município



CONTROLADORIA E AUDITORIA GOVERNAMENTAL

ROBSON MÁXIMO DA COSTA

Controlador-Geral do Município de Cáceres/MT
Presidente da Associação dos Auditores e Controladores Internos
dos Municípios do Estado de Mato Grosso - AUDICOM-MT

CONTROLADORIA E AUDITORIA GOVERNAMENTAL

Por que este tema cabe na Semana Contábil?

CONTROLADORIA E AUDITORIA GOVERNAMENTAL

Por que este tema cabe na Semana Contábil?

Na Administração Pública, a informação contábil é ponto de partida — não ponto final.



Informação estratégica muda a função da contabilidade e do controle

Quem sou eu

Robson Máximo da Costa

- Controlador Interno efetivo da Prefeitura Municipal de Cáceres/MT (nov/2017)
- Controlador-Geral do município de Cáceres/MT (out/2021)
- Mestrando em Ciências Contábeis e Administração pela Fucape Business School
- MBA em Gestão de Cidades pela Faculdade Autônoma de Direito – FADISP (2025)
- MBA em Gestão Estratégica por Resultados Aplicada à Gestão Pública pela Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT (2023)
- MBA em Auditoria Contábil e Financeira pela Faculdade do Pantanal – FAPAN (2018)
- Graduado em Ciências Contábeis pela Faculdade Católica Rainha da Paz de Araputanga – FCARP (2016)
- Conselheiro Fiscal do Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores de Cáceres - PREVICÁCERES (out/2019).
- Presidente da Associação dos Auditores e Controladores Internos dos Municípios do Estado de Mato Grosso - AUDICOM-MT (biênios 2023-2024 e 2025-2026)



Mais burocracia é mais Controle?



Mais burocracia é mais Controle?

SCI

Risco

Ética

Dados

PAAI

Valor

A resposta não é mais carimbo.

É **governança**, risco, evidência e responsabilização correta.

O que é governança pública organizacional?

É a aplicação de práticas de **liderança**, de **estratégia** e de **controle**, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar sua atuação e monitorar seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.

Referencial Básico da Governança Organizacional (TCU, 2020)



Governança avalia, direciona e monitora; a **gestão** planeja, executa e controla.

Controle não é carimbo

É desenho de responsabilidades, evidência e aprendizagem

Controle burocrático

- procura assinar tudo
- confunde revisão com gestão
- atua tarde
- gera dependência



Controle estratégico

- mapeia riscos relevantes
- testa controles-chave
- recomenda ação viável
- monitora efeito

O ganho institucional aparece quando a pergunta muda:

“**quem assinou?**” deixa de ser suficiente; é preciso perguntar “**o sistema evitou o risco?**”.

Para que controlar?

Controle público protege valor público antes, durante e depois do gasto

01

Legalidade

02

Legitimidade

03

Economicidade

04

Resultados

05

Confiança

A função de controle não existe para “não deixar fazer”.

Existe para reduzir o risco de fazer errado, tarde, caro, opaco ou sem resultado.

Roteiro de travessia

Do desenho institucional ao relatório que move decisões



SPOILER:

**A Controladoria só é estratégica quando deixa claro seu papel:
nem substitui a gestão, nem se limita a apontar falhas depois do dano.**

Seis conceitos que não podem se misturar

Quando a linguagem é imprecisa, a responsabilidade fica difusa

Controle

função ampla de orientar, fiscalizar e corrigir

Controle interno

processo institucional incorporado à gestão

Controles internos

procedimentos, travas e evidências do processo

SCI

arranjo sistêmico de responsabilidades

Unidades executoras

quem opera os processos e controles

Unidade avaliadora

quem avalia com independência e método

A CGM é órgão central e avaliador;



A gestão continua dona dos objetivos, dos riscos e dos controles dos processos.

A Administração é rede, não fila

Riscos relevantes aparecem nas conexões entre áreas



Falhas críticas costumam nascer entre unidades:

informação que não circula,

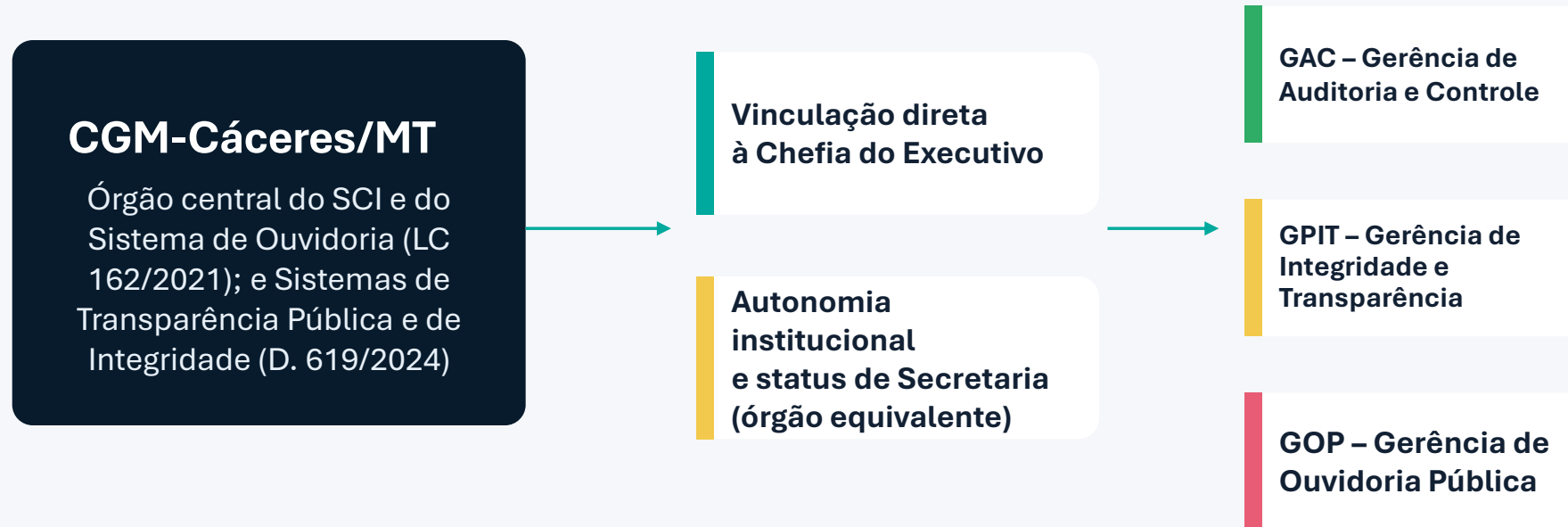
controle que não opera ou

responsabilidade que ninguém assume.

Controle útil enxerga o fluxo completo e testa onde a decisão pública pode quebrar.

Exemplo local: desenho institucional da CGM

Lei Complementar Municipal nº 162/2021, com alterações posteriores



A arquitetura importa: sem posição, acesso, carreira e mandato, o controle interno tende a virar rotina administrativa subordinada ao processo que deveria avaliar.

Carreira, ética e método sustentam independência

Lei Complementar Municipal nº 215/2023

**Controlador
Interno (2/3)**

Ouvidor (1/2)

**Assistente Técnico
de Controle Interno (3/3)**

Carreiras típicas de Estado ligadas ao exercício técnico de controle, auditoria, ouvidoria, integridade e transparência.

Código de Ética

Estatuto de Auditoria Interna

**Atribuições e
responsabilidades**

Profissionalização

O que a CGM faz — e o que não faz

A fronteira é condição de credibilidade

FAZ

- avalia governança, riscos e controles internos
- emite recomendações fundamentadas
- orienta tecnicamente sem substituir o gestor
- monitora planos de providências
- apoia controle externo e transparência

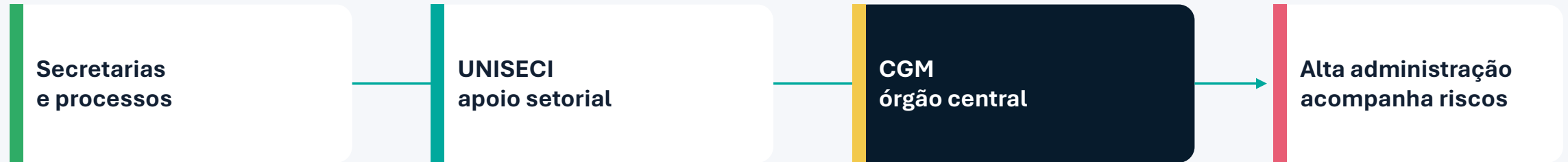
NÃO FAZ

- assume a execução do processo
- autoriza despesa por conveniência
- vira etapa obrigatória de todo processo
- corrige documento no lugar da unidade
- cria dependência operacional

A independência se perde tanto pelo isolamento quanto pela captura operacional.

UNISECI: capilaridade sem confusão de papel

O órgão central orienta; as unidades executoras continuam responsáveis



Apoio setorial aproxima o controle da gestão sem transferir a responsabilidade de quem executa.

Modelo das Três Linhas (IIA)

Quem opera, quem apoia e quem assegura?

1ª linha
Gestão e execução

2ª linha
**Apoio, orientação e
monitoramento**

3ª linha
**Auditoria interna
independente**

Governança define objetivos, apetite ao risco e cobra correção.

Auditoria dá asseguuração; Gestão responde pela execução.

CGM + Contabilidade (SMFIN): mesma trilha, papéis diferentes

A boa governança depende de articulação — não de sobreposição de funções.

CONTABILIDADE / SMFIN

- registra e evidencia os fatos da execução orçamentária e financeira
- reconcilia valor, credor, fonte e estágio da despesa
- preserva trilha documental e consistência dos demonstrativos
- sinaliza inconsistências dentro das competências da área

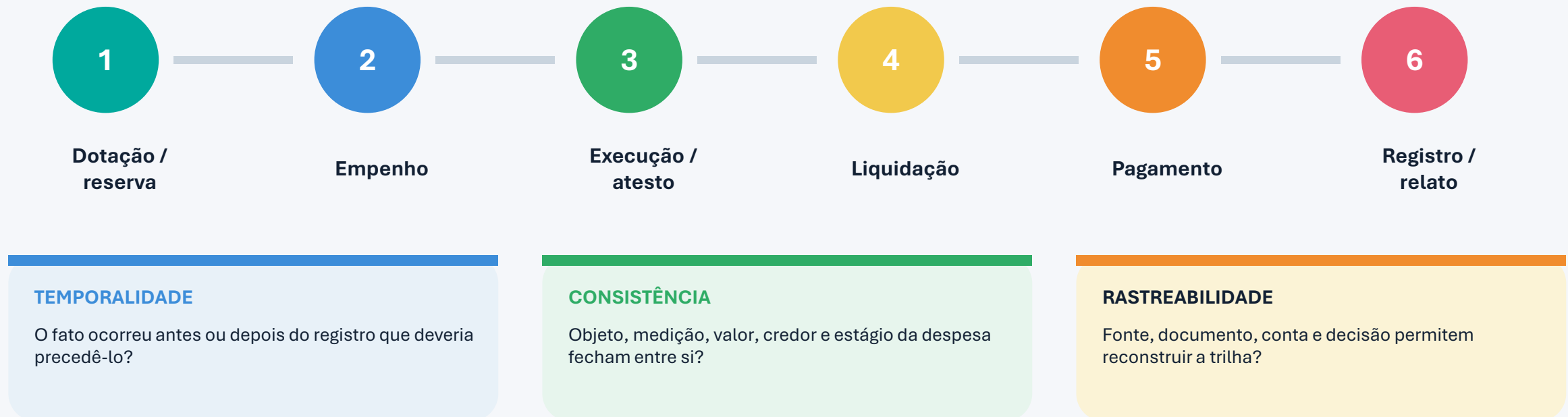
CGM / AUDITORIA INTERNA

- avalia desenho e funcionamento dos controles
- testa risco, conformidade, evidência e resultados
- orienta e aconselha sem praticar atos típicos de gestão
- monitora providências e comunica irregularidades relevantes

ARTICULAÇÃO → informação confiável para decidir, prestar contas e reduzir risco

Do empenho ao pagamento: onde a CGM lê a informação contábil

A auditoria acompanha a lógica do fluxo — sem se tornar uma etapa obrigatória de autorização.



A CGM testa o fluxo e suas evidências; não “libera” cada despesa.

Liquidação: o encontro entre contabilidade, evidência e controle

A nota fiscal é parte da prova. O direito do credor precisa ser demonstrado.

LIQUIDAÇÃO = origem e objeto + valor devido + credor legítimo + prova da execução

ORIGEM + OBJETO

Qual obrigação nasceu e qual parcela foi efetivamente cumprida?

IMPORTÂNCIA EXATA

Quantidade, qualidade, medição, glosas e retenções sustentam o valor?

CREDOR LEGÍTIMO

O favorecido corresponde ao contratado ou beneficiário correto?

PROVA DA EXECUÇÃO

Há evidência contemporânea, específica e verificável da entrega?

Receber ≠ atestar ≠ liquidar ≠ pagar

Quando a contabilidade vira inteligência para a CGM

Dados contábeis não são apenas registro: funcionam como sensores de risco.



TEMPORALIDADE

execução ou fatura anterior ao empenho



COERÊNCIA

empenhado, liquidado e pago sem aderência à medição ou ao objeto



RASTREABILIDADE

fonte, credor, conta, documento ou favorecido não se conciliam



EXCEÇÃO RECORRENTE

DEA, indenização, glosa, restos a pagar ou ajuste ex post viram rotina



A informação contábil ganha valor de controle quando gera perguntas verificáveis.

COSO I: cinco componentes, uma pergunta

O sistema existe, funciona e opera em conjunto?

1

**Ambiente
de controle**

2

**Avaliação
de riscos**

3

**Atividades
de controle**

4

**Informação e
comunicação**

5

Monitoramento

A falha raramente é só “um documento ausente”.

Muitas vezes é objetivo mal definido, risco invisível, controle mal desenhado ou monitoramento inexistente.

**COSO: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway)*

Efetividade: controle documentado pode falhar

Presença ≠ funcionamento ≠ operação conjunta



Teste decisivo: o controle teria evitado ou detectado o erro relevante a tempo?

Antes do risco, o objetivo

Sem objetivo claro, matriz de risco vira exercício formal



Exemplo: “pagar a folha corretamente”

→ risco de pagamento indevido

→ controles de desligamento, perfis, conciliação e auditoria baseada em dados.

Apetite, tolerância e tratamento

Controle proporcional é parte da boa gestão

Aceitar

quando o risco residual é
tolerável

Reduzir

quando controle adicional é
viável

Transferir

quando responsabilidade
pode ser contratualmente
alocada

Evitar

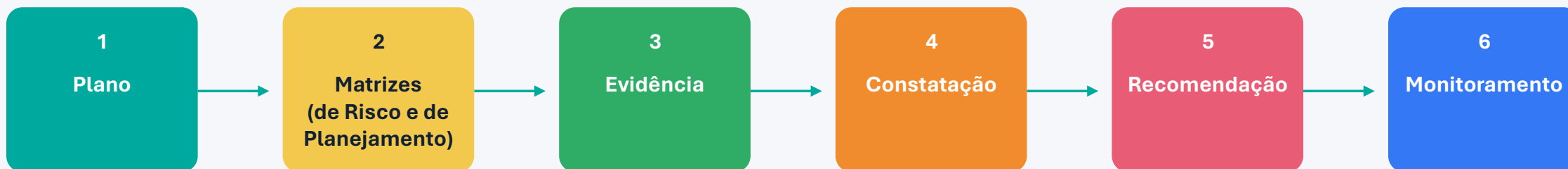
quando o risco é
incompatível com o objetivo

Controle demais também é risco:

demora, custo, conflito de responsabilidade e incentivo à formalidade vazia.

Ciclo da auditoria governamental

Planejar, executar, comunicar e monitorar



Tipos de auditoria: a finalidade define o método

Escolha errada do tipo produz conclusão fraca

Conformidade

cumpriu norma?

Operacional

funcionou bem?

Financeira/contábil

registro é confiável?

Tecnologia da informação

sistema protege e informa?

- ✓ **Trabalhos combinados são comuns;**
- ✓ **A clareza de escopo evita prometer mais do que a evidência permite.**

Matriz de riscos e controles: decidir prioridade

Ferramenta de conversa, não oráculo matemático

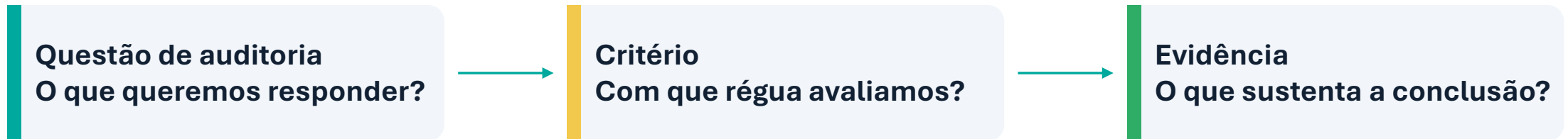
	5	10	15	20	25
4	4	8	12	16	20
3	3	6	9	12	15
2	2	4	6	8	10
1	1	2	3	4	5
Probabilidade					
					Impacto

- defina critérios antes de pontuar
- registre evidências, não impressões soltas
- considere controles existentes
- delibere tratamento e responsável
- monitore gatilhos e risco residual

Pergunta útil: qual risco ameaça mais o objetivo público e exige ação primeiro?

Matriz de Planejamento: questão, critério e evidência

A auditoria só é forte quando a régua vem antes da conclusão



Sem critério explícito, o relatório parece opinião.

Sem evidência suficiente, a recomendação perde força.

Sem questão clara, o trabalho vira coleta aleatória.

Evidência não é volume de anexo

É suporte lógico, suficiente e apropriado

Suficiente

quantidade e
cobertura

Apropriada

relevância e
confiabilidade

Rastreável

origem e cadeia de
custódia

Atual

data compatível
com o fato

Limitada

restrições
declaradas

Regra prática: cada conclusão relevante precisa apontar para uma evidência verificável.

Da evidência à constatação

Estrutura mínima para não virar narrativa solta

Condição

o que foi encontrado

Critério

o que deveria ocorrer

Causa

por que ocorreu

Efeito

qual risco ou
consequência

Recomendação

o que deve mudar

Boa constatação é verificável, proporcional, sem adjetivação desnecessária e com consequência institucional clara.

Recomendação boa muda comportamento

Não basta mandar “observar a legislação”

Recomendação fraca

“Adotar providências para evitar novas falhas.”

Recomendação operacionalizável

**Ação + responsável + prazo + evidência +
indicador de efetividade.**

A recomendação precisa ser proporcional ao risco e viável no contexto institucional.

Licitações e contratos: metaprocesso de risco

O problema geralmente não está em um ato isolado



Pergunta macro:

O processo previne necessidade mal definida, sobrepreço, execução sem medição, pagamento irregular e baixa transparência?

Folha de pagamento: onde o risco é recorrente

Cadastro, rubrica, autorização e pagamento precisam conversar

Cadastro

servidor, vínculo,
lotação

Evento

férias, afastamento,
rescisão

Rubrica

base, incidência, teto

Autorização

perfil, segregação

Pagamento

banco, ordem,
conciliação

Registro

contábil, previdenciário,
transparência

- ✓ **Controle útil procura exceções;**
- ✓ **Bons testes usam base de dados, trilhas de auditoria e cruzamentos.**

Patrimônio e almoxarifado: controle do ciclo de vida

O bem público não termina no empenho



Auditar o ciclo evita o “bem formalmente registrado, mas materialmente inexistente, mal conservado ou inutilizado”.

Controle patrimonial efetivo combina existência física, utilidade, guarda e baixa regular.

CGM: Integridade, transparência e ouvidoria

Três fontes de inteligência para o controle interno

**Publicidade + Transparência
(compreensibilidade)**



**Ouvidoria
sinais, denúncias e
percepção social**



**Integridade, ética e
prevenção**

Quando esses canais não conversam, a CGM perde oportunidade de atuar antes da irregularidade consolidada.

CNV-A: rigor técnico sem ruído desnecessário

A forma da comunicação altera a chance de implementação

Observação

fato verificável, sem
julgamento

Impacto

risco ou consequência
institucional

Necessidade

critério, objetivo ou valor
protegido

Pedido

ação clara, viável e
monitorável

A comunicação técnica deve reduzir ambiguidade — não intensidade analítica.

Quando auditoria vira conflito

O problema nem sempre é o achado; pode ser a forma de condução

**Pessoa
quem responde?**

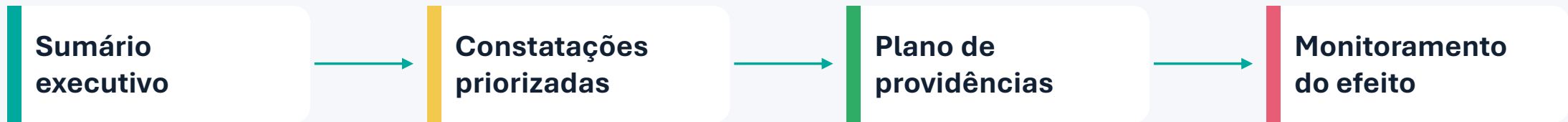
**Processo
onde falhou?**

**Evidência
o que prova?**

Boa auditoria é firme no critério, precisa na evidência e cuidadosa na atribuição de responsabilidade.

Relatório que decide

Menos volume, mais consequência prática



Escreva para quem precisa agir.

&

Anexe para quem precisa verificar.

Exercício rápido

Transformação de um problema em auditoria

Caso-base

Um contrato de serviço contínuo apresenta execução mensal, mas os fiscais não registram evidências suficientes da medição. Os pagamentos foram liquidados com documentos genéricos.

- qual objetivo público está em risco?
- que critério será usado?
- que evidência é necessária?
- qual constatação possível?
- qual recomendação seria monitorável?

Produto esperado: uma recomendação que o gestor consiga executar e que a CGM consiga monitorar.

A CGM relevante não é a que vê tudo.

É a que enxerga o que importa,
com evidência suficiente,
no tempo certo,
para mover decisões públicas.

Controle interno maduro transforma conformidade em valor público.

Perguntas?

Referências e contato



- Lei Complementar Municipal nº 162/2021 (alterada pelas LCs nº 168/2021 e nº 215/2023)
- Lei Complementar Municipal nº 215/2023 (carreiras estratégicas, Código de Ética e Estatuto de Auditoria Interna)
- Resoluções Normativas TCE-MT nº 33/2012 e nº 26/2014
- Apostila Controle Interno e Gestão de Riscos · MBA em Gestão de Cidades 2026 · FADISP/TCE-MT
- COSO Controle Interno; Modelo das Três Linhas; Lei nº 14.133/2021
- Modelo das Três Linhas; Lei nº 14.133/2021
- Comunicação Não Violenta aplicada à Auditoria (CNV-A) - Diocesio Sant 'Anna Silva (Autor)

ROBSON MÁXIMO DA COSTA

Controlador-Geral do Município de Cáceres/MT (controladoria@caceres.mt.gov.br)
Presidente da Associação dos Auditores e Controladores Internos dos Municípios do Estado de Mato Grosso - AUDICOM-MT (presidencia@audicommt.com.br)

OBRIGADO!