



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS  
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE

Raphael de Mello Fonseca

MELHORIAS DA GESTÃO NO ÂMBITO DA SEDEC COM A  
IMPLEMENTAÇÃO DA CONTROLADORIA

Rio de Janeiro  
2022

Raphael de Mello Fonseca

MELHORIAS DA GESTÃO NO ÂMBITO DA SEDEC COM A  
IMPLEMENTAÇÃO DA CONTROLADORIA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Contabilidade da Universidade Federal do Rio de Janeiro para a obtenção da colação de grau.

Orientador: Prof. Dr. João Antônio Salvador de Souza

Rio de Janeiro

2022

## CIP - CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

F676m Fonseca, Raphael de Mello  
Melhorias da gestão no âmbito da SEDEC com a  
implementação da controladoria / Raphael de Mello  
Fonseca. -- Rio de Janeiro, 2022.

60 f.

Orientador: de Souza João Antônio Salvador.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
de Administração e Ciências Contábeis, Bacharel em  
Ciências Contábeis, 2022.

1. Controladoria. I. João Antônio Salvador, de  
Souza orient. II. Título.

Raphael de Mello Fonseca

MELHORIAS DA GESTÃO NO ÂMBITO DA SEDEC COM A  
IMPLEMENTAÇÃO DA CONTROLADORIA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao  
Departamento de Contabilidade da  
Universidade Federal do Rio de Janeiro para a  
obtenção da colação de grau.

Rio de Janeiro, 03 de novembro de 2022.

---

Prof. Dr. João Antônio Salvador de Souza – Presidente  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

---

Prof. Gabriel Augusto de Sousa – Membro Interno  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

---

Prof. Mauro Silva Florentino – Membro Externo  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Dedico esse trabalho a Deus, pois sem ele não seria possível chegar até aqui com capacidade para desenvolver esse trabalho. A minha família, sempre um suporte para os momentos difíceis. Dedico também a todas as pessoas que de alguma forma serão ajudadas com esse conteúdo.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Ilustríssimo Prof. Dr. João Antônio Salvador de Souza, por ter compartilhado preciosos conhecimentos que engrandeceram o trabalho desenvolvido.

Aos Ilustríssimos integrantes da Assessoria de Controle Interno da SEDEC que se dispuseram a prestar esclarecimentos, mesmo com suas demandas diárias. Sem o *feedback* de vocês não seria possível o desenvolvimento desse Trabalho de Conclusão de Curso.

Aos Ilustríssimos professores do Consórcio CEDERJ pelos conhecimentos transmitidos durante a realização do curso. Muito obrigado.

A auditoria interna, que não deve ser confundida com controle interno ou com unidade de ou do controle interno, é um controle da própria gestão que tem por atribuição medir e avaliar a eficiência e eficácia de outros controles. Importa destacar que não cabe à auditoria interna estabelecer estratégias para gerenciamento de riscos ou controles internos para mitigá-los, pois estas são atividades próprias dos gestores. (NETO e SILVA, 2009)

## RESUMO

Este trabalho pesquisa como a atividade de controle interno é desempenhada no âmbito da Secretaria de Estado de Defesa Civil do Rio de Janeiro (SEDEC). O objetivo é identificar os fatores críticos para a melhoria da atividade de controle com a criação da controladoria. A pesquisa é baseada em duas frentes que se conjugam para alcance dos resultados. Na primeira linha, é implementada revisão literária, com análise do arcabouço legal que rege a matéria e serve de baliza para a atuação dos gestores, bem como das considerações da doutrina. Posteriormente, realiza-se uma comparativo das estruturas de controle adotadas por outros órgãos do Poder Executivo Estadual, em especial, órgãos da área de segurança, além da exposição do aumento de múltiplas demandas pelo qual o atual setor de controle interno tem recebido desde seu nascedouro. Após, é apresentado um guia prático em formato de projeto para implementação da controladoria. A investigação desempenhada permitiu verificar que a forma como a atividade de controle é gerida ainda carece de amadurecimento, havendo um hiato entre as melhores práticas e o que hoje é implementado. A partir desses resultados, em cotejo com a revisão literária, será possível propor medidas úteis ao refinamento da atividade.

**Palavras-chave:** controle interno; controladoria; SEDEC.



## **ABSTRACT**

This work investigates how the activity of internal control is performed within the scope of the Secretary of State for Civil Defense of Rio de Janeiro (SEDEC). The objective is to identify the critical factors for the improvement of the control activity with the creation of the controllership. The research is based on two fronts that combine to achieve the results. In the first line, a literary review is implemented, with an analysis of the legal framework that governs the matter and serves as a beacon for the performance of managers, as well as the considerations of the doctrine. Subsequently, a comparison is made of the control structures adopted by other bodies of the State Executive Power, in particular, bodies in the security area, in addition to exposing the increase in multiple demands for which the current internal control sector has received since its inception. . Afterwards, a practical guide is presented in a project format for implementing the controllership. The investigation carried out made it possible to verify that the way in which the control activity is managed still needs to be matured, with a gap between the best practices and what is currently implemented. From these results, in comparison with the literary review, it will be possible to propose useful measures for the refinement of the activity.

**Keywords:** internal control; controllership; SEDEC.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo das três linhas de defesa .....	32
Figura 2 - Aumento da demanda de atividades da ACI .....	40
Figura 3 - Estrutura do projeto para criação da Controladoria da SEDEC .....	42
Figura 4 - Principais entregas do projeto de criação da Controladoria da SEDEC .....	49

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dicionário do projeto.....	43
Quadro 2 - Marcos do projeto .....	49
Quadro 3 - <i>Stakeholders</i> primários e benefícios.....	50
Quadro 4 - <i>Stakeholders</i> secundários e benefícios .....	51
Quadro 5 - Premissas para a implementação do projeto .....	53

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACI – Assessoria de Controle Interno da SEDEC  
CBMERJ – Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro  
CEDERJ – Centro de Educação Superior à Distância do Estado do Rio de Janeiro  
CGE/RJ – Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro  
DOERJ – Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro  
EAP – Estrutura Analítica do Projeto  
FUNESBOM – Fundo Especial do Corpo de Bombeiros  
IIA – Instituto dos Auditores Internos  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LOCTE – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
Ouvidoria – Ouvidoria Geral da SEDEC  
PLANAT – Plano Anual de Auditoria  
SEDEC – Secretaria de Estado de Defesa Civil  
SEPM – Secretaria de Estado de Polícia Militar  
SEPOL – Secretaria de Estado de Defesa Civil  
SICIERJ – Sistema de Controle Interno do Estado do Rio de Janeiro  
TCE/RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
1.1	PROBLEMA DA PESQUISA .....	16
1.1.1	<b>Objetivo Geral.....</b>	<b>16</b>
1.1.2	<b>Objetivos Específicos .....</b>	<b>16</b>
1.2	JUSTIFICATIVA.....	17
1.3	DELIMITAÇÃO .....	18
<b>2.</b>	<b>REVISÃO DA LITERATURA .....</b>	<b>19</b>
<b>3.</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>23</b>
3.1	TIPO DE PESQUISA .....	23
3.2	UNIVERSO.....	24
3.3	COLETA DE DADOS .....	24
3.4	TRATAMENTO DE DADOS .....	24
<b>4.</b>	<b>RESULTADOS DA PESQUISA .....</b>	<b>26</b>
4.1	A DEFESA CIVIL .....	26
4.1.1	<b>Breve histórico.....</b>	<b>27</b>
4.1.2	<b>Criação da Assessoria de Controle da SEDEC .....</b>	<b>27</b>
4.2	NORMAS IMPORTANTES.....	28
4.2.1	<b>Constituição da República Federativa do Brasil .....</b>	<b>28</b>
4.2.2	<b>Constituição do Estado do Rio de Janeiro.....</b>	<b>29</b>
4.2.3	<b>Lei Complementar Estadual nº 63, de 01 de agosto de 1990.....</b>	<b>29</b>
4.2.4	<b>Lei Estadual nº 7.989, de 14 de junho de 2018.....</b>	<b>30</b>
4.2.5	<b>Decreto Estadual nº 46.745, de 22 de agosto de 2019 .....</b>	<b>31</b>
4.3	MODELO DAS TRÊS LINHAS DE DEFESA.....	31
4.4	CONTROLE EXERCIDO PELA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO .....	34
4.5	CONTROLE INTERNO EM OUTRAS SECRETARIAS DO GOVERNO ESTADUAL.....	35
4.5.1	<b>Secretaria de Estado de Polícia Civil .....</b>	<b>35</b>
4.5.2	<b>Secretaria de Estado de Polícia Militar.....</b>	<b>37</b>
4.5.3	<b>Secretaria de Defesa Civil .....</b>	<b>38</b>

4.6	PROBLEMAS VIVENCIADOS PELA ACI .....	39
<b>5.</b>	<b>PROPOSTA DE CRIAÇÃO DA CONTROLADORIA.....</b>	<b>42</b>
5.1	ESTRUTURA ANALÍTICA DO PROJETO .....	42
5.2	DICIONÁRIO DA ESTRUTURA ANALÍTICA DO PROJETO .....	43
5.3	PRINCIPAIS ENTREGAS.....	48
5.4	MARCOS.....	49
5.5	<i>STAKEHOLDERS</i> .....	50
5.6	PREMISSAS .....	52
<b>6.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>55</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>58</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Uma das discussões mais recorrentes da atualidade é a eficiência do gasto público. Observa-se que, desde a década de oitenta, alguns movimentos globais como Governança Pública, Nova Gestão Pública e Sustentabilidade no Serviço Público trouxeram em seu bojo aspectos voltados à melhoria dos serviços prestados à população (PETERS, 1997).

No Brasil, não poderia ser diferente. Entretanto, os governos e a comunidade acadêmica procuram soluções viáveis para o crescente desequilíbrio das contas públicas. Constatou-se um progressivo aumento dos gastos públicos nos orçamentos em todas as esferas de poder, notadamente com pessoal, restringindo significativamente os recursos destinados às ações de investimento, conforme pode ser verificado nos planos de recuperação fiscal dos estados de Goiás, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro apresentados ao governo federal em anuência ao disposto na Lei Complementar nº 159/2017, regulamentado pelo Decreto nº 10.681/2021.

Alves e Souza (2014) asseveram que com o intuito de reduzir gastos, gestores públicos optam por limitar a contratação de servidores e lançam mão de instrumentos utilizados maciçamente na iniciativa privada; à guisa de exemplo pode-se citar a terceirização de serviços, primado da reforma gerencial.

Nota-se a existência de uma dualidade representada pelo aumento dos gastos públicos e a qualidade dos serviços prestados, denotando a existência de inconformidades no tratamento destinado aos recursos públicos, ensejando a reflexão sobre todas as etapas do processo. Entretanto, segundo o TCU (2018), acontecimentos recentes no cenário político e econômico nacional têm revelado significativas fragilidades que contribuem de certa forma para a ineficiência de Estado, podendo redundar no custo de vidas humanas.

Como consequência, se fez necessário o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle. Para Moreira (2019), a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), trouxe, a reboque, uma efusiva ação dos órgãos de

controle externo e a potencialização das exigências a serem adotadas pelos titulares da Administração Pública no zelo com o erário.

Neste contexto o papel da controladoria passa a ser de maior protagonismo, pois o alcance efetivo da finalidade pública somente torna-se factível mediante um incremento na atividade de controladoria. No campo prático, uma atuação sistematizada, orientada e formalizada viabiliza que os partícipes no processo possam maximizar resultados.

Em contrapartida, falhas no processo de controle podem ocasionar severos prejuízos à Administração, aos usuários, e também aos próprios agentes públicos, sujeitando-os à responsabilização de naturezas cível, penal e administrativa. Logo, torna-se fundamental explicitar sobre a real importância do papel desempenhado pela controladoria em suas esferas de atribuições.

De acordo com Vieira (2014, p. 162), a consideração principal repousa, então, na assertiva de que sem planejamento adequado, acompanhamento e fiscalização não há como obter gestão profícua. Portanto, os mecanismos de gestão devem ser dotados de posturas que visam, em última medida, evitar sérios prejuízos ao erário.

Dentre os inúmeros processos e trâmites administrativos que fazem parte da rotina de gestão da SEDEC estão uma série de atividades financeiras, orçamentárias e patrimoniais que tornam possíveis a realização de suas atividades meio e fim.

A correta gestão dos sistemas de controle é uma preocupação latente da SEDEC a qual requer de seus profissionais comprometimento e conhecimento de normas a serem obedecidas. Proporcionar meios para que os agentes tenham êxito em suas esferas de atribuições pode robustecer a segurança organizacional, a satisfação da força de trabalho e a obtenção de melhores resultados no desempenho das atividades precípuas.

Por fim, o presente trabalho tem por finalidade identificar os fatores críticos para a melhoria da atividade de controle com a criação da controladoria.



## 1.1 PROBLEMA DA PESQUISA

Considerando os aspectos que permeiam o atual cenário das atividades desenvolvidas pela Assessoria de Controle Interno da SEDEC (ACI), a pesquisa é norteada pela seguinte pergunta-problema: **Quais os fatores críticos para a melhoria da atividade de controle no âmbito da SEDEC com a criação da controladoria?**

As questões que direcionarão os trabalhos de investigação estarão voltadas ao entendimento dos seguintes fatores críticos:

- De que forma as normas os aspectos doutrinários que regem a atividade de controle e seu conteúdo são internalizadas na SEDEC?
- De que forma outras secretarias que desempenham atividade similar estruturam a atividade de controle interno?
- Quais os principais entraves associados ao atual modelo de controle adotado na SEDEC?

### 1.1.1. Objetivo Geral

Constitui objetivo principal deste trabalho identificar os fatores críticos para a melhoria da atividade de controle no âmbito da SEDEC com a criação da controladoria.

### 1.1.2. Objetivos Específicos

Com relação aos objetivos específicos, os quais estruturam a pesquisa, com vistas ao alcance do objetivo principal, definiu-se o seguinte:

- Identificar quais são as normas e entendimentos doutrinários gerais sobre o tema e como esses elementos foram internalizados na estrutura SEDEC;

- Identificar como outras secretarias que desempenham atividade similar estruturam formalmente a atividade de controle interno;
- Explicitar os principais entraves associados ao atual modelo de controle adotado na SEDEC.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

O tema deste projeto de pesquisa mostra-se relevante para o desenvolvimento das atividades institucionais. A SEDEC se depara com alguns entraves ocasionados, em muitos casos, pela fragilidade na gestão da atividade de controle, como a aplicação de sanções por órgãos de controle externo em decorrência de inconsistências nas contratações e nos processos de fiscalização, a complexidade para cumprimento das múltiplas inovações normativas, as demandas crescentes da estrutura interna e externa do órgão.

Embora a ACI da SEDEC tenha sido criada em 2018, trinta anos após a Constituição de 1988, e atualmente é o órgão responsável pela atividade; sua existência se verificou de máxima relevância fazendo com que, a abrangência e a competência da ACI, no campo prático, fossem ampliadas, acarretando na clara verificação de que, não obstante todo o esforço institucional em prover recursos humanos e materiais, não tenha a profícua capacidade de atender às demandas institucionais.

Diante do aumento do volume de trabalho, encontra-se como solução viável a criação de uma Controladoria da SEDEC com objetivo de melhoria da governança, proporcionando uma adequada estrutura de *compliance*, a melhoria constante da gestão dos gastos públicos e geraria segurança jurídica para todas as partes interessadas, objetivos estes diretamente vinculados com os princípios constitucionais da Administração Pública, em especial, aos princípios explícitos da moralidade e da eficiência. Assim, o correto gerenciamento da atividade

de controle é de substancial valor e gravidade, já que a missão institucional não está voltada apenas ao atendimento dos anseios dos servidores públicos, mas principalmente da população do Estado, que espera receber bons serviços na contraprestação dos tributos pagos.

### 1.3 DELIMITAÇÃO

A pesquisa limita-se tão somente à análise da inserção da controladoria na estrutura SEDEC. Não é proposta deste estudo vislumbrar a gestão dos controles propriamente dita, como a pertinência, plausibilidade ou método de escolha de gestão efetuada pela Administração Pública. Tampouco o trabalho visa analisar outras inconformidades decorrentes da gestão dos controles. Também é oportuno frisar que a base de dados utilizada para estudo da ACI teve-se ao período compreendido do nascedouro da Assessoria, Decreto nº 15, de 05 de julho de 2018, até o final do mês de agosto de 2022. Não compreendendo demais períodos.

## 2. REVISÃO DA LITERATURA

De acordo com Martins (2005) o surgimento do conceito de controladoria deveu-se à necessidade aparente de controle por parte das organizações norte-americanas, de suas subsidiárias e filiais, no início do século XX. Devido ao processo de fusão ocorrido com muitas empresas, que proliferaram durante a Revolução Industrial, durante o século XIX, foram originados grandes conglomerados, os quais eram caracterizados por ter uma estrutura verticalizada em forte crescimento, organizada sob forma de departamentos e divisões. Com a formação desta estrutura tão complexa foi requisitado por parte dos acionistas e gestores um controle central em relação aos seus departamentos e divisões que se espalhavam rapidamente pelos Estados Unidos e outros países, seguindo a tendência da descentralização.

Com a evolução contínua da necessidade de informações relevantes ao negócio e o aumento da complexidade da atividade empresarial, o conceito se amplia e, segundo Figueiredo e Caggiano (2004), a controladoria acaba se focando em zelar pela continuidade e progresso da empresa, assegurando a otimização do resultado global.

A definição de controladoria tem a contribuição de variados autores. Segundo Oliveira (1998), controladoria pode ser entendida como um departamento responsável pelo projeto, elaboração, implementação e manutenção do sistema integrado de informações operacionais, financeiras e contábeis de uma determinada entidade, com ou sem finalidades lucrativas.

Por outro lado, Barreto (2008) discorda do posicionamento que controladoria se refere apenas a atividades realizadas por um departamento. Apesar de boa parte dos dados para subsidiar a atividade tenha origem contábil, sua atuação não se restringe a administração do sistema contábil da organização. Ela tem uma abrangência maior, transformando-se em um complexo sistema de informações que subsidiam os executivos de uma organização com informações úteis para tomada de decisões, incluindo dados de natureza quantitativa e qualitativa. O mesmo autor destaca que a controladoria tem a responsabilidade de identificar e

relatar à cúpula administrativa e aos diversos órgãos da estrutura organizacional as prováveis barreiras presentes e futuras que estejam comprometendo o desempenho e a rentabilidade da organização.

Kanitz (1976) também ressalta que a controladoria não se limita a administrar o sistema contábil da empresa. Esta atividade faz uso dos diversos campos de conhecimento das ciências humanas, para analisar e gerir um imenso volume de informações necessárias ao cumprimento de seu papel, que é o de apoiar o corpo gerencial na busca do objetivo maior da organização – a eficácia empresarial. Na busca de um melhor entendimento sobre eficácia empresarial, é importante destacar que o lucro é o seu maior representante e que a empresa, como um investimento, deve apresentar lucro para proprietários, acionistas e para a própria comunidade.

A controladoria, segundo Martins (2005), tem a finalidade de garantir informações adequadas ao processo decisório dos gestores, colaborando assim para a busca pela eficácia da empresa e de suas subdivisões, levando-se em conta o aspecto econômico. Já Mosimann, Alves e Fisch (1999) comentam que a controladoria pode ser conceituada como o conjunto de princípios, procedimentos e métodos oriundos das ciências de Administração, Economia, Psicologia, Estatística e principalmente da Contabilidade, que se ocupam da gestão Econômica das empresas, com o fim de orientá-las para a eficiência.

Outro autor, Borinelli (2006), afirma que controladoria é um conjunto de conhecimentos constituídos em bases teóricas e conceituais de ordem operacional, econômica, financeira e patrimonial, relativas ao controle do processo de gestão organizacional, ou seja, a controladoria oferece suporte à gestão, haja vista que esta realiza atividades de produzir informações operacionais e estratégicas, as quais são de fundamental importância para o processo de gestão.

Para Ribeiro Filho (2005) a controladoria se responsabiliza pela consolidação e gestão dos sistemas de informação e também pela avaliação, pelo planejamento e pela assessoria ao processo decisório, constituindo-se assim como depositária dos valores organizacionais.

De acordo com Oliveira, Perez Junior e Silva (2002), a controladoria deve prestar assessoramento contínuo a administração executiva, no intuito de contribuir para o aprimoramento da empresa, por meio de críticas construtivas e inteligentes. Esta assessoria deve ser dada através da conscientização de todos quanto à necessidade do aprimoramento contínuo, através do levantamento das atividades e processos, identificando a partir daí as oportunidades de melhoria e a consequente eliminação de falhas.

Da mesma forma, Peleias (2002) resume a função da controladoria como a responsabilidade pela coordenação de esforços com vista à otimização da gestão do negócio e também pela criação, implantação, operação e manutenção de sistemas de informações que deem suporte ao processo de planejamento e controle.

O autor ainda alega que a controladoria contribui para o processo de gestão empresarial provendo subsídios à etapa de planejamento, com informações e instrumentos que permitam aos gestores avaliar o impacto das diversas alternativas de ação sobre o patrimônio e os resultados da organização, à etapa de execução, por meio de informação que permitam comparar os desempenhos reais nas condições padrão e realizado e à etapa de controle, permitindo a comparação das informações relativas à atuação dos gestores e áreas de responsabilidade relativamente a planos e padrões previamente estabelecidos.

Salgado *et al.* (2005) dizem que a controladoria tem como função coordenar esforços junto aos gestores com vistas a garantir o cumprimento da missão da empresa, assegurando sua continuidade. O apoio dado ao processo de tomada de decisão, dar-se-á através da coleta e geração de informações relevantes, fidedignas e tempestivas, provendo aos gestores meios de alcançar um resultado global coerente com as metas traçadas, buscando desta forma, a eficácia empresarial e a sua sobrevivência.

Por fim, Riccio (1993) afirma que o papel de monitorar os paradigmas de qualidade é de responsabilidade da controladoria, devendo esta informar e interagir proativamente com as

demais funções organizacionais, baseado no princípio de que todos na organização são responsáveis pelo alinhamento da estratégia, pelos custos e pela qualidade e excelência operacional. Assim, a controladoria deve manter o conhecimento da organização no sentido de entender o seu funcionamento e, com isto, avaliar se as partes da organização estão agindo de acordo com os objetivos comuns e se os resultados atingidos em cada uma das áreas estão atendendo à estratégia estabelecida.

Diante do exposto, depreende-se que a doutrina dominante entende que a controladoria se traduz no conjunto de atividades que produzem informações organizadas e úteis com vistas a ofertar um suporte técnico para tomada de decisões dos gestores e consequente continuidade do negócio.

### 3. METODOLOGIA

Este capítulo destina-se a apresentar os métodos utilizados a fim de encontrar soluções aos problemas oriundos das atividades de controle da estrutura SEDEC. Para tanto, serão descritos os tipos de pesquisa utilizados, como se pretende obter os dados, e, ainda, como serão analisados para que se possa atingir o objetivo da pesquisa.

#### 3.1 TIPO DE PESQUISA

A natureza do presente estudo é aplicada, visto que tem como objetivo a geração de conhecimento para a aplicação prática e imediata, dirigido à solução de problemas relativos à atuação de órgão no âmbito da SEDEC.

Considerando os dois critérios básicos definidos por Vergara (1998), serão realizados os seguintes tipos de pesquisa:

- Quanto aos fins:
  - Descritiva, pois serão expostos os processos adotados, levando em consideração suas características para estabelecer uma relação entre as variáveis determinadas.
  - Investigação explicativa, pois visa identificar os fatores críticos que podem ocasionar problemas à gestão.
  
- Quanto aos meios de investigação:
  - Investigação documental, pois serão considerados os regulamentos e normas que tratam sobre o tema.
  - Pesquisa bibliográfica, pois será estudado material, relacionado ao tema, publicado em livros, revistas, jornais, periódicos, teses e dissertações.



### 3.2 UNIVERSO

Para o presente estudo, será considerado como universo as atividades desenvolvidas do nascedouro da ACI, ano de 2018, até o final do mês de agosto de 2022.

### 3.3 COLETA DE DADOS

Para a coleta de dados, o instrumento utilizado é a pesquisa, conforme descrito a seguir:

- Pesquisa documental: serão realizadas pesquisas nos arquivos da SEDEC no intuito de coletar regulamentos, resoluções, portarias e normas internas das instituições que tratem sobre o tema.
- Pesquisa bibliográfica: serão coletados para consulta materiais publicados em livros, revistas, jornais, periódicos, teses, dissertações, incluindo pesquisa de materiais disponibilizados em sítios eletrônicos.

### 3.4 TRATAMENTO DE DADOS

Essas informações coletadas através das pesquisas documental e bibliográfica, serão estruturadas e analisadas para que se possa chegar a uma conclusão concreta.

Como instrumento principal de coleta de dados, foi desenvolvida uma investigação documental, visto que foram analisados os documentos institucionais, como regulamentos e normas internas à SEDEC relacionados ao tema abordado a fim de entender a estruturação da área estudada, como também foram pesquisadas leis, decretos e resoluções relacionadas à atividade de controle em âmbito nacional e estadual.

Em cotejo com a análise documental, foi elaborada uma revisão bibliográfica de forma a verificar aspectos doutrinários sobre o tema e a pertinência de sua aplicabilidade. Tal

estratégia teve o intento de captar informações relevantes, sob sua ótica do funcionamento do sistema e de como deveria ser, para que pudessem ser comparadas com a situação verificada na SEDEC, agregando, assim, conteúdo para uma maior compreensão do assunto estudado.

## 4. RESULTADOS DA PESQUISA

Neste capítulo, são apresentados os resultados da pesquisa. Para alcance da melhoria do sistema de controle interno com a criação da controladoria, se faz necessário detectar os fatores considerados críticos para adoção de uma metodologia que possibilite explicitar os principais entraves associados à fiscalização. Porém, antes de abordar as restrições e entraves propriamente ditos, se faz necessário tecer alguns comentários sobre o papel e o histórico da defesa civil e do órgão responsável pelo controle interno na SEDEC.

### 4.1 A DEFESA CIVIL

As ações de proteção e defesa civil são desenvolvidas com articulação de entidades públicas das múltiplas esferas de governo e das entidades privadas. A Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012, estabelece que é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastres incorporando ações de proteção e defesa civil nos seus respectivos planejamentos.

Todos os estados brasileiros possuem um órgão responsável para desenvolver as atividades de defesa civil em seus territórios. No Estado do Rio de Janeiro, a Secretaria de Estado de Defesa Civil (SEDEC) é órgão integrante da estrutura da Administração Direta, dirigida pelo Secretário de Estado de Defesa Civil e Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro.

A defesa civil atua diretamente na gestão do ciclo de desastres, o qual é composto por período de normalidade e anormalidade. Nos períodos de normalidade, a defesa civil estuda o risco e toma medidas estruturais ou não estruturais por meio da prevenção e capacita equipes e cidadãos para o enfrentamento do sinistro, bem como adquire equipamentos, promove planos de ação, planos de contingência e protocolos por meio da preparação, visando aumentar a eficiência da resposta. A fase mais aguda do desastre é o período de anormalidade no qual o

tempo, a capacitação e o profissionalismo são fundamentais para o controle do sinistro e o salvamento de vidas e bens.

#### **4.1.1 Breve histórico**

A primeira Defesa Civil Estadual do Brasil foi organizada no Estado da Guanabara, em dezembro de 1966. Tal medida ocorreu em função de fortes chuvas que assolaram a Região Sudeste naquele período, provocando fortes enchentes e deslizamentos. Assim, foi criado um grupo de trabalho com a finalidade de estudar a mobilização dos órgãos estaduais em casos de catástrofes, que resultou na elaboração do Plano Diretor de Defesa Civil estabelecendo funções e competências em caso de estado de calamidade pública de acordo com o Decreto nº 778 de 1967.

Após a fusão dos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro, a Lei nº 689, de 29 de novembro de 1983, criou, entre outras, a Secretaria de Estado de Defesa Civil. Atualmente, a Política Estadual de Proteção e Defesa Civil encontra-se estabelecida no Decreto Estadual nº 46935, de 12 de fevereiro de 2020, abrangendo as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil e à redução dos riscos de desastres no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

#### **4.1.2 Criação da Assessoria de Controle da SEDEC**

A ACI da SEDEC foi criada através do Decreto nº 15, de 05 de julho de 2018 durante o período de intervenção federal na área de segurança no Estado do Rio de Janeiro, como consequência de diagnóstico prévio realizado pela equipe de intervenção no qual foi verificada a ausência de órgãos de controle de controle interno na estrutura dos órgãos ligados a segurança pública estadual.

Após seu nascedouro, a ACI teve suas competências elencadas em regimento interno,

publicado pela Resolução SEDEC nº 124 de 2018. Considerando o modelo preconizado no Sistema de Controle Interno do Estado do Rio de Janeiro (SICIERJ), trata-se de órgão responsável de atuar concomitantemente na segunda e terceira linha de defesa institucional, englobando as atividades de gestão de riscos, *compliance*, auditoria e controle interno propriamente dito, incluindo o suporte ao controle externo, sobretudo, pelo Tribunal de Contas do Estado.

## 4.2 NORMAS IMPORTANTES

Considerando que o presente trabalho versa sobre a implantação de uma controladoria na estrutura da Secretaria de Estado de Defesa Civil, órgão da Administração Direta do Poder Executivo Estadual, algumas considerações de âmbito constitucional e legal precisam ser efetuadas.

### 4.2.1 Constituição da República Federativa do Brasil

Considerando ser a Carta Constitucional a Lei maior de qualquer Estado, em especial ao Estado Brasileiro por se tratar este de um Estado Democrático de Direito, a fiel observância e cumprimento às normas é de imperiosa observância.

Neste sentido, há de se verificar que o artigo 74, transcrito abaixo traça a linha mestra a qual devem ser seguidas as atividades de controle em todo território Nacional.

Portanto, isoladamente, o próprio comando básico já se traduz em restrição, vez que se caracteriza um verdadeiro trilho, sem opções a serem apresentadas, senão aquelas já preestabelecidas.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno com a finalidade de:**

*I* - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

*II* - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da

gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;  
 III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. **(grifo nosso)**

#### **4.2.2 Constituição do Estado do Rio de Janeiro**

Traduz-se na versão estadual da Norma Constitucional Federal. Trata-se de aplicação da simetria constitucional.

Porém, apesar de ser uma norma simétrica, esta faz-se apresentar como restrição ainda maior, vez que traz para as linhas do Estado do Rio de Janeiro, de forma expressa, a rigidez estabelecida no campo federal.

Portanto, há de serem observadas pequenas diferenças nos textos, contudo, a restrição se aperfeiçoa, mostrando-se como um trilha ainda mais rígido.

Art. 129. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;
- comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;
- apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Parágrafo único - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária.

#### **4.2.3 Lei Complementar Estadual nº 63, de 01 de agosto de 1990**

A Lei Complementar Estadual nº 63, de 01 de agosto de 1990, é a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (LOTCE).

A LOTCE, logo nos artigos iniciais, menciona todas as suas competências, como agente de Controle Externo, dentre as quais, fiscalizar bens e dinheiros públicos sob administração dos gestores.

Além disso, cabe destaque ao seu artigo 5º “O Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa, em todo o território estadual, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência”. Portanto, trata-se de controle do controle.

Em assim sendo, ao realizar o controle dos jurisdicionados, devem estes, seguirem os parâmetros preestabelecidos em normas emitidas pela Corte de Contas.

Trata-se desta feita, a norma ora em comento, com os poderes que confere ao Controle Externo, de uma real limitação, a qual, se não forem dadas as atenções necessárias, inviabilizará o projeto, vez que a Controladoria a ser implementada será de órgão jurisdicionado, ou seja, fiscalizado pelo TCE/RJ.

#### **4.2.4 Lei Estadual nº 7.989, de 14 de junho de 2018**

Trata-se de lei que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro.

Dentro deste conduto, também cria a Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e organiza as carreiras de controle interno.

Neste sentido, a presente lei apresenta aspectos fundamentais ao implemento da Controladoria da SEDEC.

Seguindo o mesmo caminho das restrições no campo da rigidez, a Lei 7.989 de 2018 deve ser verificada como um verdadeiro espelho macro para que se possa viabilizar a implantação da Controladoria da SEDEC.

Em assim sendo, consta em sua essência o aspecto restritivo, sendo certo que o desvio da norma resultará no impeditivo ao sucesso do projeto.

#### 4.2.5 Decreto Estadual nº 46.745, de 22 de agosto de 2019

O Decreto nº 46.745 de 2019 estabelece no âmbito do Estado do Rio de Janeiro o Programa de Integridade Pública do Estado. Trata-se o conjunto da obra de ações relacionadas às medidas de *compliance*.

Versa, portanto, o Decreto de mais um aspecto motivador para a implantação da Controladoria. Pois para o cumprimento do disposto no referido decreto, os órgãos do Poder Executivo deverão atribuir a unidades novas ou nas estruturas já existentes os processos de promoção de ética e regras de conduta, promoção da transparência ativa e do acesso à informação, tratamento de conflito de interesses e nepotismo, tratamento de denúncias, verificação do funcionamento dos controles internos e do cumprimento das recomendações de auditoria e implantação de procedimentos de responsabilização e remediação de conflitos.

A não observância da norma posta, poderá, não só resultar na não implantação do setor proposto, como, também, poderá ser objeto de sanção pelo agente de Controle Externo.

#### 4.3 MODELO DAS TRÊS LINHAS DE DEFESA

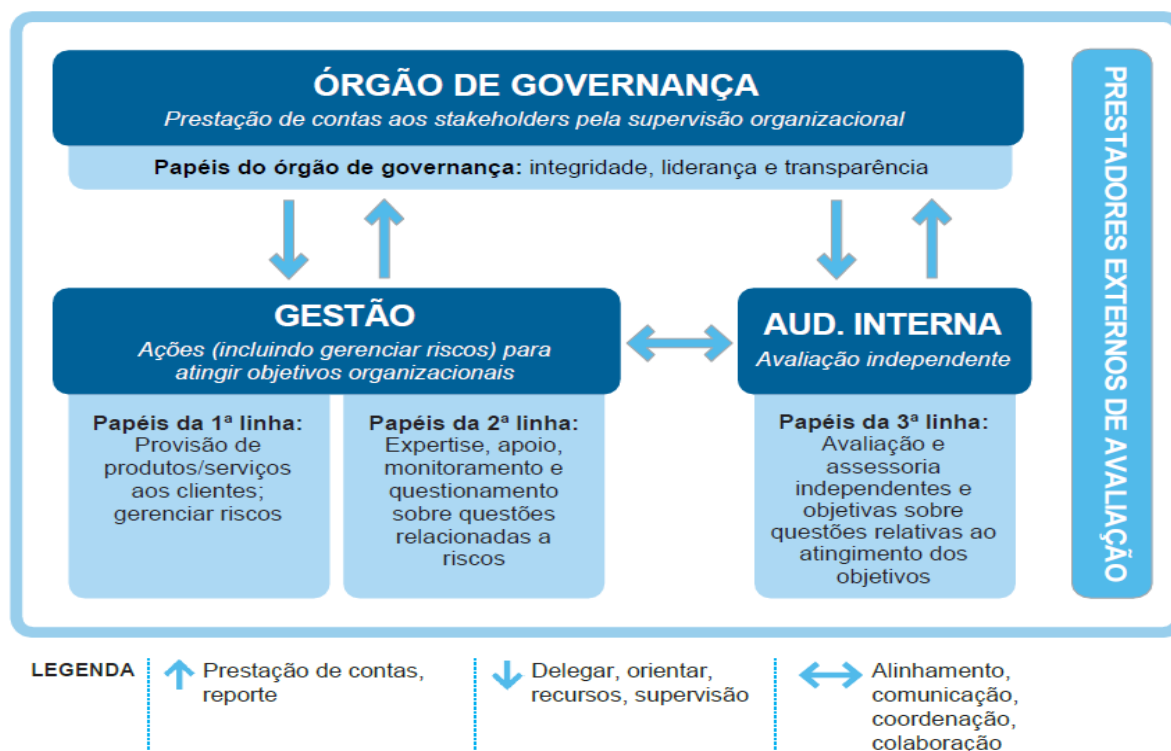
Antes de tecer maiores comentários sobre a necessidade da criação da Controladoria da SEDEC, cerne do presente trabalho, cabe destacar a importância do gerenciamento de riscos e os respectivos mecanismos de defesa institucionais.

O gerenciamento de riscos é peça fundamental para o controle organizacional e parte crítica para o alcance dos objetivos da instituição segundo o (IIA BRASIL, 2018).

No mundo cada vez mais complexo, integrado e volátil se faz necessário adotar meios para atender a multiplicidade de demandas. Logo, as organizações empreendem esforços na adoção de uma abordagem holística na identificação dos riscos institucionais, com vistas à criação de mecanismos para mitigá-los e monitorá-los. Um modelo utilizado amplamente pela doutrina e mundialmente reconhecido é o modelo das três linhas de defesa.



Figura 1 - Modelo das três linhas de defesa



Fonte: IIA BRASIL (2020)

Em breve síntese, os papéis da primeira linha de defesa de acordo com o (IIA BRASIL, 2020) são:

- Liderar e dirigir ações (incluindo gerenciamento de riscos) e aplicação de recursos para atingir os objetivos da organização.
- Manter um diálogo contínuo com o órgão de governança e reportar: resultados planejados, reais e esperados, vinculados aos objetivos da organização; e riscos.
- Estabelecer e manter estruturas e processos apropriados para o gerenciamento de operações e riscos (incluindo controle interno).
- Garantir a conformidade com as expectativas legais, regulatórias e éticas.

Já a segunda linha de defesa tem como papéis:

- Desenvolvimento, implantação e melhoria contínua das práticas de gerenciamento de riscos (incluindo controle interno) nos níveis de processo, sistemas e entidade.
- O atingimento dos objetivos de gerenciamento de riscos, como: conformidade com leis, regulamentos e comportamento ético aceitável; controle interno; segurança da informação e tecnologia; sustentabilidade; e avaliação da qualidade.
- Fornecer análises e reportar sobre a adequação e eficácia do gerenciamento de riscos (incluindo controle interno).

A terceira linha de defesa, compreendida especificamente pelo órgão de auditoria interna tem como papéis:

- Mantém a prestação de contas primária perante o órgão de governança e a independência das responsabilidades da gestão.
- Comunicar a avaliação e assessoria independentes e objetivas à gestão e ao órgão de governança sobre a adequação e eficácia da governança e do gerenciamento de riscos (incluindo controle interno), para apoiar o atingimento dos objetivos organizacionais e promover e facilitar a melhoria contínua.
- Reportar ao órgão de governança prejuízos à independência e objetividade e implanta salvaguardas conforme necessário.

A análise do conteúdo supracitado evidencia um certo grau de proximidade entre a primeira e a segunda linha de defesa. Nota-se que a primeira linha é proprietária e gerencia diretamente os riscos, pois é responsável por entregar produtos e/ou serviços aos interessados. Como exemplo podemos citar os setores de atendimento ao cliente, vendas, almoxarifado, etc. A segunda linha de defesa institucional desempenha funções de controle de riscos e conformidade, fornecendo assistência complementar no monitoramento de riscos. Como exemplo de atividades próprias de segunda linha pode-se elencar: *compliance*, controle interno (propriamente dito), qualidade, gerenciamento de riscos, etc.

A figura 1 também aponta que tanto a primeira como a segunda linha de defesa são responsabilidade direta da gestão da organização, a qual também cabe implementar ações para o alcance dos objetivos institucionais.

Porém, cabe frisar que a terceira linha de defesa, compreendida pela auditoria interna, não está dentro da linha de subordinação direta da gestão. Como também possui como missão precípua ofertar avaliação e assessoria independentes sobre questões relativas ao atingimento dos objetivos institucionais. É oportuno destacar, que a auditoria interna precisa de independência em relação à gestão para desenvolver suas atividades proficuamente. A proteção irrestrita da independência se mostra fundamental, pois a auditoria atua na avaliação dos atos de gestão exercidos eminentemente pela primeira e segunda linhas de defesa.

Logo, fica evidente que a auditoria interna não deve permanecer na mesma linha

horizontal de qualquer órgão da estrutura funcional da organização, sob pena de perder a autonomia tão necessária em suas análises.

#### 4.4 CONTROLE EXERCIDO PELA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO

A Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro possui *status* de secretaria estadual, e de acordo com a Lei Estadual nº 7.989, de 14 de junho de 2018, é peça integrante do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual (SICIERJ), como também é o órgão central de controle interno. A CGE é o principal órgão emanador de doutrina no tocante às questões relativas ao funcionamento e desempenho de atividades de controle interno na esfera pública estadual.

A estrutura básica da CGE está descrita no art. 7º da norma supracitada da seguinte forma.

Art. 7º A organização do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com as suas finalidades e características técnicas, compreende:

I – A Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – CGE, como Órgão Central de Controle Interno - OCI, que se subdividirá na seguinte estrutura organizacional básica:

- a) Auditoria Geral do Estado;
- b) Ouvidoria e Transparência Geral do Estado;
- c) Corregedoria Geral do Estado.

Do conteúdo exposto, nota-se que dentro da estrutura da CGE existe a segregação em três áreas temáticas básicas: auditoria, ouvidoria e corregedoria. Resta evidenciado o objetivo do legislador em assegurar condições propícias para que determinadas atividades fossem desenvolvidas com a independência necessária para cumprimento dos objetivos propostos.

Dentro do modelo, a Auditoria Geral do Estado responde diretamente à Controladoria Geral do Estado, fator que deve ser replicado nos demais órgãos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, pois de acordo com a Lei nº 7.989 de 2018, a Auditoria Geral do Estado tem ascendência técnica sobre o SICIERJ. Logo, a CGE é responsável por emanar doutrina na

avaliação dos controles internos, identificação e avaliação de riscos, sem prejuízo das outras funções normativas.

Portanto, quaisquer estruturas estabelecidas pelos órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo devem guardar simetria com os princípios adotados na matriz técnica da CGE.

#### 4.5 CONTROLE INTERNO EM OUTRAS SECRETARIAS DO GOVERNO ESTADUAL

Com o intuito de verificar a estruturação do sistema de controle em outras secretarias do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, elenca-se a seguir trechos de publicações em Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ) de estruturas organizacionais de algumas secretarias. Como a SEDEC encontra-se inserida no bojo da segurança pública, optou-se por priorizar a análise de peculiaridades intrínsecas da Secretaria de Estado de Polícia Civil e Secretaria de Estado de Polícia Militar.

##### **4.5.1 Secretaria de Estado de Polícia Civil**

A Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL) teve sua estrutura consolidada através do Decreto Estadual nº 48.035, de 08 de abril de 2022 publicado no DOERJ nº 067, de 11 de abril de 2022.

###### **1.9. Controladoria Geral de Polícia Civil**

1.9.1. Assistência da Controladoria Geral de Polícia Civil

1.9.2. Unidade de Gestão de Integridade

1.9.3. Serviço de Suporte Administrativo

1.9.4. Auditoria Geral de Polícia Civil

1.9.4.1. Serviço de Suporte Administrativo

1.9.4.2. Diretoria de Controle Interno

1.9.4.2.1. Divisão de Auditoria Operacional

1.9.4.2.1.1. Serviço de Auditoria de Rotinas e Processos Administrativos

1.9.4.2.1.2. Serviço de Auditoria de Rotinas e Processos Policiais

1.9.4.2.2. Divisão de Prevenção à Fraude

1.9.4.2.2.1. Serviço de Apuração de Fraudes

1.9.4.2.2.2. Serviço de Apuração e Formalização de Sindicância Patrimonial

1.9.4.3. Diretoria de Auditoria de Contas

- 1.9.4.3.1.Serviço de Auditoria de Planejamento e Execução Financeira, Orçamentária e Contábil
- 1.9.4.3.2.Serviço de Auditoria Patrimonial
- 1.9.4.3.3.Serviço de Análise das Prestações e Tomadas de Contas
- 1.9.5.Ouvidoria Geral de Polícia Civil
- 1.9.5.1.Serviço de Suporte Administrativo
- 1.9.5.2.Divisão de Atendimento ao Cidadão
- 1.9.5.2.1.Serviço de Processamento de Demandas
- 1.9.5.3.Divisão de Transparência
- 1.9.5.3.1.Serviço de Processamento de Requerimento

Na publicação em tela pode-se observar que a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro possui uma controladoria interna subordinada diretamente ao Secretário de Estado de Polícia Civil. Tal controladoria é estruturada em cinco órgãos de suporte compreendidos pela assistência, gestão da integridade, suporte administrativo, auditoria geral e ouvidoria geral.

Nota-se a robustez do sistema de controle presente na controladoria, pois encontra-se coadunado aos princípios doutrinários de avaliação independente segundo o (IIA BRASIL, 2020), já que na estrutura interna da SEPOL, a atividade de auditoria interna não se encontra acoplada aos demais órgãos de primeira e segunda linha de defesa.

Também é oportuno frisar a inserção de órgão próprio para gestão da integridade na estrutura funcional da SEPOL, impulsionada pelos artigos 3º e 4º da Resolução CGE nº 124, de 04 de fevereiro de 2022, publicada no DOERJ nº 26, de 09 de fevereiro de 2022, conforme abaixo.

#### DA POLÍTICA DE INTEGRIDADE

Art. 3º - O órgão/entidade deverá se alinhar à política de integridade estabelecida pelo Decreto Estadual nº46.745/2019, com o objetivo de definir diretrizes para a prevenção de atos de corrupção, conflitos de interesses, desvios éticos e de conduta, fraudes, nepotismo e outras irregularidades.

#### DA DESIGNAÇÃO DE UNIDADE DE GESTÃO DE INTEGRIDADE

Art. 4º - Para a coordenação das políticas de integridade, os órgãos/entidades devem se estruturar no sentido de que sejam criadas

Unidades de Gestão de Integridade - UGI próprias e independentes, que terão as seguintes atribuições:

I - coordenação da estruturação, execução e monitoramento do Programa e do Plano de Integridade;

II - coordenação e apoio, junto às áreas internas, dos trabalhos relacionados ao gerenciamento de riscos para a integridade realizados na ferramenta mencionada no artigo 7º da presente Resolução;

- III - orientação e treinamento dos servidores com relação aos temas atinentes ao Programa e ao Plano de Integridade; e,
- IV - promoção de outras ações relacionadas à implementação do Programa e do Plano de Integridade, em conjunto com as demais unidades do órgão/entidade.

#### **4.5.2 Secretaria de Estado de Polícia Militar**

A Secretaria de Polícia Militar (SEPM) teve sua estrutura consolidada através do Decreto Estadual nº 46.600, de 18 de março de 2019 publicado no DOERJ nº 053, de 20 de março de 2019.

##### **Capítulo II - Da Estrutura Organizacional Básica**

**Art. 3º** - A Secretaria de Estado de Polícia Militar terá a seguinte estrutura orgânica básica:

##### **I - Órgãos de Assistência direta ao Secretário de Estado de Polícia Militar:**

##### **I.1 - Secretaria de Estado de Polícia Militar**

- I.1.1** - Assessoria Especial
- I.1.2** - Chefia de Gabinete
- I.1.3** - Assessoria Jurídica
- I.1.4** - Assessoria Institucional e Internacional
- I.1.5** - Assessoria Parlamentar
- I.1.6** - Controladoria
- I.1.7** - Coordenadoria de Comunicação Social
- I.1.7.1** - Companhia de Música
- I.1.8** - Centro Cultural da Polícia Militar

Na SEPM o sistema de controle interno possui a estrutura de controladoria. Também fica evidente a subordinação direta do Controlador ao Secretário de Polícia Militar, o que garante independência e autonomia nos trabalhos desenvolvidos no setor.

Embora a SEPM não tenha detalhado a estruturação interna da Controladoria no Decreto de Estruturação Organizacional Básico que compreende todas as unidades do órgão, a Controladoria teve seu Regimento Interno publicado no DOERJ, nº 123 de 09 de julho de 2020. O art. 5º traz em seu bojo a estrutura interna conforme abaixo.

##### **SEÇÃO I DA ESTRUTURA**

**Art. 5º** - Para o desempenho de suas atribuições legais, a Controladoria é constituída da seguinte estrutura organizacional:

- I - Chefia;
- II - Subchefia;
- III - Corpo Administrativo
  - a. Seção Administrativa (SA);
  - b. Assessoria de Justiça e Disciplina (AJD);
  - c. Seção de Inteligência Classe “C” (AIC)
- IV - Corpo Técnico
  - a. Seção de Controle Interno (SCI);
    - 1. Subseção de Auditoria (SAUD);
  - b. Seção de Atendimento aos Órgãos de Controle Externo (SAOCE);
    - 1. Subseção de Atendimento a Jurisdicionados (SAJ);
  - c. Ouvidoria Geral (OUV),
    - 1. Subseção de Transparência (ST);
  - d. Seção de Processo Administrativo de Responsabilização (SEPAR)

Na SEPM pode-se constatar a subordinação da Subseção de Auditoria (SAUD) à Seção de controle Interno (SCI), o que em certo grau contraria a corrente doutrinária majoritária evidenciada no trabalho de Neto e Silva (2009).

A auditoria interna, que não deve ser confundida com controle interno ou com unidade de ou do controle interno, é um controle da própria gestão que tem por atribuição medir e avaliar a eficiência e eficácia de outros controles. Importa destacar que não cabe à auditoria interna estabelecer estratégias para gerenciamento de riscos ou controles internos para mitigá-los, pois estas são atividades próprias dos gestores. Cabe-lhe avaliar a qualidade desses processos. A auditoria interna de um órgão ou entidade do Poder Executivo Federal integra, por força do que dispõe o Decreto 3.591/2000, o sistema de controle interno desse Poder, mas não se confunde, ressalte-se mais uma vez, com o controle interno da própria entidade.

#### 4.5.3 Secretaria de Defesa Civil

A Secretaria de Estado de Defesa Civil (SEDEC), diferentemente da CGE e de outras secretarias do eixo de segurança pública, não possui, até a consolidação do presente trabalho, órgão responsável pela atividade de controladoria, controle interno, auditoria e *compliance* na Estrutura Organizacional Básica publicada em diário oficial. A SEDEC é dotada de uma Assessoria de Controle Interno que desempenha concomitantemente atividades que deveriam estar segregadas por princípios doutrinários e normas oriundas do órgão central de controle interno.

De acordo com o Regimento Interno da Assessoria de Controle da SEDEC, Resolução SEDEC nº 124, de 25 de setembro de 2018, a ACI está definida com a seguinte estrutura.

## **ESTRUTURA ORGANIZACIONAL**

**Art. 3º** - A Assessoria de Controle Interno (ACI) tem a seguinte estrutura organizacional:

- a)** Chefia da ACI;
- b)** Subchefia da ACI;
- c)** 1ª Coordenação (ACI/1)-Coordenação de Apoio Técnico e Planejamento;
- d)** 2ª Coordenação (ACI/2)-Coordenação de Análise e Controle Externo;
- e)** 3ª Coordenação (ACI/3)-Coordenação de Auditoria e Fiscalização;
- f)** 4ª Coordenação (ACI/4)-Coordenação de Avaliação e Prestação de Contas; e,
- g)** Divisão Administrativa (ACI/5).

Notadamente, observa-se a indevida inserção da atividade de auditoria dentro do órgão de controle interno, fato que limita a atuação plena do setor, como contraria frontalmente o arcabouço normativo e doutrinário vigente.

Outro fator importante, é a ausência de atualização da estrutura organizacional, a qual pode ensejar o entendimento que a SEDEC possui mecanismos frágeis, incipientes para controle e avaliação dos riscos; além de não publicizar adequadamente aos componentes da SEDEC e aos órgãos de controle externo a existência de um sistema de controle dotado de autonomia, subordinado hierarquicamente ao Secretário de Defesa Civil e tecnicamente à CGE.

### **4.6 PROBLEMAS VIVENCIADOS PELA ACI**

Com o intuito de aprofundar a pesquisa, foi verificado junto aos servidores da ACI que a mesma tem encontrado significativas dificuldades em dar cumprimento pleno a todos os dispositivos doutrinários e normativos de sua competência, ocasionando a fragilização dos mecanismos de controle interno e exposição da Secretaria na pessoa de seu gestor. Nota-se a necessidade de aperfeiçoamento de medidas estruturantes que favoreçam o controle interno, a participação social, a transparência e a correição.

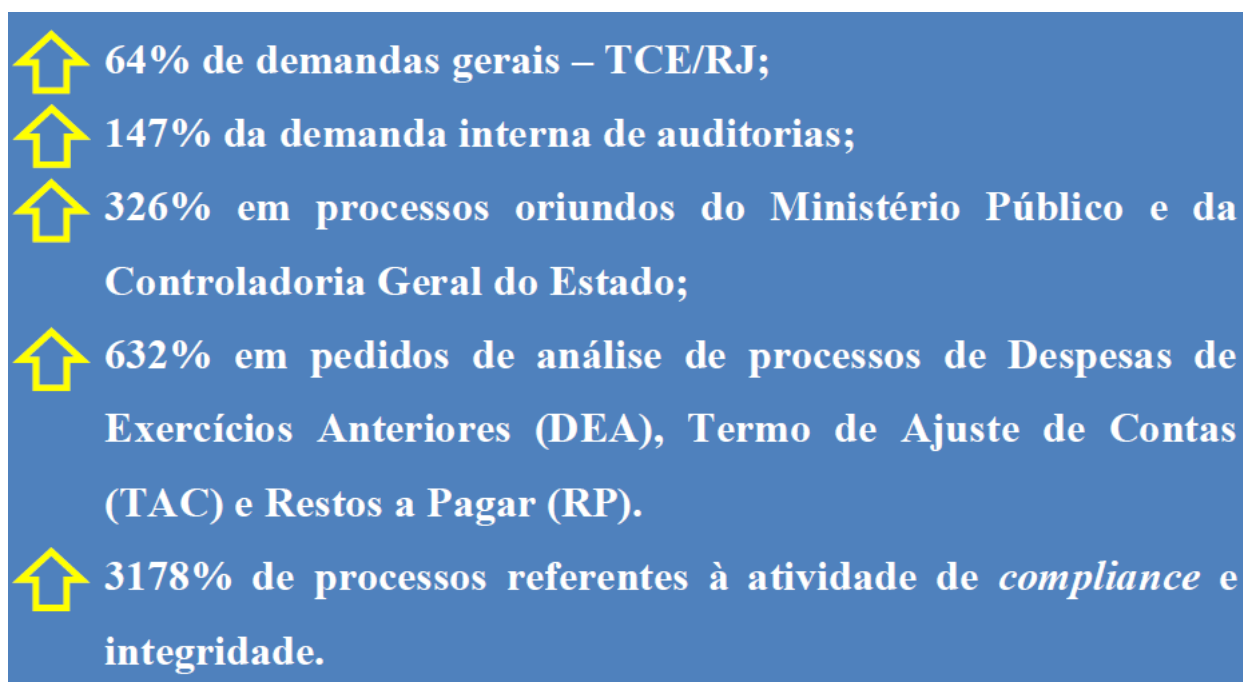
Também foi possível averiguar junto aos servidores que o panorama presente da ACI evidencia vulnerabilidades, sobretudo, nos recursos pessoais da Assessoria. A capacitação e atualização constante de pessoal restam prejudicadas, vez que atividades que deveriam ser segregadas acabam sendo realizadas por pessoas que acumulam funções na área de auditoria,



*compliance*, controle interno e apoio ao controle externo. A manutenção do cenário atual pode acarretar a fadiga dos recursos humanos, o que, em última análise, resulta na possibilidade de falhas nos mecanismos de gestão, avaliação e controle dos riscos, atividade fim da ACI.

Considerando a necessidade de demonstrar a elevada demanda citada, quando comparados os processos remetidos à ACI, durante todo o ano de 2019, primeiro ano em que a ACI atuou durante um ano civil inteiro, e somente até 30/06/2021, houve um acréscimo de demanda conforme abaixo.

Figura 2 - Aumento da demanda de atividades da ACI



Fonte: ACI (2021)

Nesse contexto, encontra-se como solução viável, a criação de uma Controladoria da SEDEC com moldes semelhantes aos adotados pela CGE, órgão central de controle interno, respeitando as macrofunções segregadas na seguinte estrutura: Controle Interno, Auditoria, Integridade, Ouvidoria (transparência) e Corregedoria da SEDEC.

A Controladoria a ser criada pode contribuir sobremaneira na melhoria nos mecanismos de controle interno, pois ao realizar a adequada segregação das atividades em um órgão central,

torna-se possível o deslocamento de material humano para o setor e suas capacitações, haja vista que haveria funções oficialmente disponíveis.

Além disso, acrescida à capacitação, viabiliza-se a constante especialização e aperfeiçoamento dos servidores que atuarão nos setores. De plano, funções que atualmente atuam de maneira simbiótica, quando da segregação de funções dentro da Controladoria, passarão efetivamente a ser realizadas de forma específica, contribuindo significativamente para o fortalecimento do sistema de controle interno e o consequente alcance dos objetivos institucionais.

Um outro ponto de relevância é transparência. O poder público necessita ofertar meios apropriados para inserção do cidadão na gestão, fomentando a fiscalização, o monitoramento e o controle dos atos da administração. Tão importante quanto à arrecadação realizada e os recursos oriundos da conta única do Tesouro do Estado do Rio de Janeiro, é o controle social exercido por qualquer pessoa.

Neste sentido, em virtude do que já foi citado, a SEDEC necessita envidar esforços para viabilizar a plena transparência das receitas e dos gastos públicos sob sua administração.

Não se pode deixar de consignar que esta transparência deve ser realizada pelo setor de ouvidoria, responsável por intermediar o relacionamento entre a sociedade, por meio de suas demandas, e, no caso concreto, a SEDEC proporcionando a constante busca da qualidade, mútua colaboração e confiança no órgão.

A última segregação é a Corregedoria. Neste ponto, é preciso mencionar que o órgão de correição a ser estabelecido com o fim de proceder inspeções administrativas, verificar o atendimento do ordenamento jurídico pátrio e às normas internas, apurar eventuais desvios de seus integrantes e estabelecer o diálogo recíproco com o setor de *compliance*.

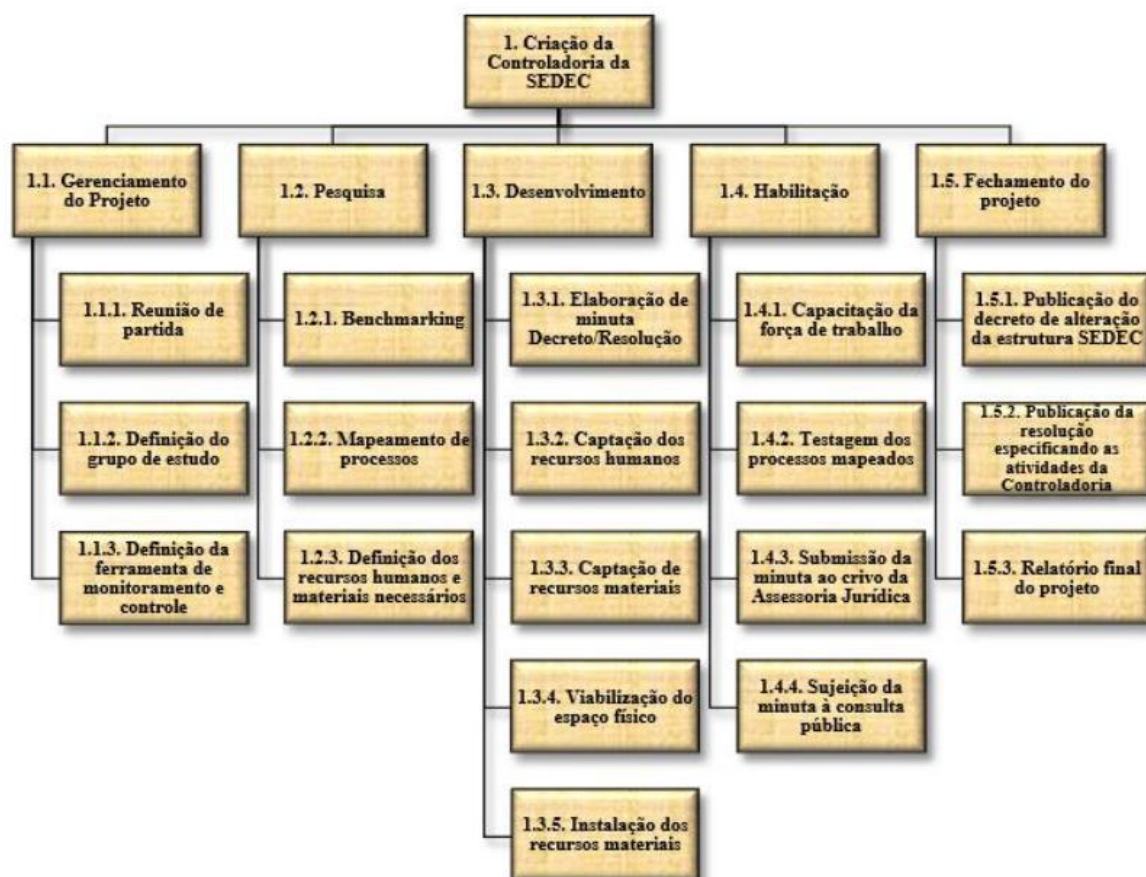
Diante de todo exposto, resta verificada a premente necessidade de criação da Controladoria da Secretaria de Estado de Defesa Civil.

## 5. PROPOSTA DE CRIAÇÃO DA CONTROLADORIA

Com o objetivo de não apenas encontrar inconformidades no processo, como também propor melhorias plausíveis que possam auxiliar a Administração no incremento da qualidade na estruturação da Controladoria Interna da SEDEC, apresenta-se a seguir, um projeto de criação da controladoria como possível alternativa para elevação da qualidade nos trabalhos desenvolvidos.

### 5.1 ESTRUTURA ANALÍTICA DO PROJETO

Figura 3 - Estrutura do projeto para criação da Controladoria da SEDEC



Fonte: Elaboração própria (2022)

A Estrutura Analítica do Projeto (EAP) é uma subdivisão hierárquica do projeto em partes menores de forma a facilitar o gerenciamento. Tem por objetivo primaz organizar

visualmente o que deve ser feito para produzir as entregas, servindo de base para que todos os *stakeholders* possam ter participação e visão geral das fases do projeto.

A estrutura da EAP proposta na figura 3 foi adaptada do *benchmarking* realizado em outras estruturas já existentes de controladoria no Poder Executivo Estadual, citadas anteriormente, além do rito normativo vigente para alteração da estrutura da básica da SEDEC.

## 5.2 DICIONÁRIO DA ESTRUTURA ANALÍTICA DO PROJETO

Com o fito de detalhar com maior precisão os trabalhos a serem desenvolvidos para a implementação da Controladoria da SEDEC, além de estabelecer critérios de aceitação das entregas que potencializam a compreensão e o envolvimento das partes interessadas, o dicionário do projeto define limites para execução de cada pacote de trabalho, fomentando a assertividade das ações propostas.

Quadro 1 - Dicionário do projeto

N. I. *	NOME DO PACOTE	DESCRIÇÃO	CRITÉRIO DE ACEITAÇÃO
1.1.1	Reunião de partida	Contato inicial de integrantes que labutam na atual Assessoria de Controle Interno para definição dos aspectos gerais que permeiam a organização e a concepção do projeto como um todo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunião agendada por publicação em boletim ostensivo, solicitando a participação do Assessor de Controle Interno e dos chefes das cinco coordenações subordinadas.</li> <li>• Ata de reunião elaborada e assinada por todos os participantes.</li> </ul>
1.1.2	Definição do Grupo de Estudo	Definição dos integrantes da Assessoria de Controle Interno que irão desenvolver e acompanhar a marcha processual das etapas do projeto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição do rol de membros do projeto publicado em boletim ostensivo da SEDEC.</li> <li>• Publicação em boletim ostensivo da SEDEC, convocando os servidores designados para <i>briefing</i> de abertura.</li> </ul>

1.1.3	Definição da ferramenta de monitoramento e controle	Obtenção de ferramenta de monitoramento e controle de projetos visando assegurar celeridade nos lançamentos e autenticidade das informações.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ofício enviado à Chefia de Gabinete solicitando acesso e disponibilização da ferramenta já utilizada na SEDEC.</li> <li>• Ofício encaminhado ao Gabinete de Gestão de Projetos solicitando capacitação pelo período de 2 (duas) horas dos integrantes da equipe selecionada da ACI. Todos os integrantes da equipe de projetos deverão participar da capacitação.</li> </ul>
1.2.1	<i>Benchmarking</i>	Análise das melhores práticas usadas por controladorias na esfera pública e privada, com vistas à atender os interesses institucionais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produção de relatório com a consolidação das normas que especificam a atuação das controladorias após buscas na internet.</li> <li>• Produção de relatório das visitas realizadas pela equipe de projetos nas controladorias selecionadas.</li> <li>• Envio de ofício às instituições estaduais com mais de 10.000 integrantes solicitando a apresentação da estrutura organizacional das respectivas controladorias.</li> <li>• Realização de reunião com ata dos componentes da equipe para compilação de todos os dados levantados e definição de diretrizes.</li> </ul>
1.2.2	Mapeamento de processos	Definição abrangente dos processos que serão instrumentalizados nas atividades da nova Controladoria da SEDEC.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrega de relatório contendo pesquisa com os procedimentos obrigatórios a serem observados pelas controladorias exigidos por normas.</li> <li>• Realização de reunião com ata dos integrantes da equipe de projetos para mapeamento dos processos das diretrizes de interesse, consolidadas no benchmarking.</li> <li>• Realização de reunião com registro em ata para apresentação de fluxograma de todos os processos mapeados, inclusive os já operacionalizados pela ACI, a fim de que sejam definidos todos os processos da nova controladoria. O documento deverá ter a aprovação e assinatura do gerente.</li> </ul>

1.2.3	Definição dos recursos humanos e materiais necessários	Descrição dos recursos necessários à implantação da nova controladoria da SEDEC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentação de relatório apontando a relação (homem x hora) dos processos mapeados para viabilização de mão de obra adicional com vistas ao atendimento da demanda apontada.</li> <li>• Elaboração de termo de referência e envio à Diretoria Geral de Apoio Logístico para aquisição de 6 conjuntos (microcomputador HP Compaq Pro 6305 SFF com pacote Office, teclado HP KV 0316, monitor HP LCD 20”, e mouse infravermelho), tudo na cor preta, objetivando a manutenção do padrão já existente na ACI.</li> <li>• Elaboração de termo de referência e envio à Diretoria Geral de Apoio Logístico para aquisição de 6 estações de trabalho com mesas em fórmica.</li> <li>• Elaboração de termo de referência e envio à Diretoria Geral de Apoio Logístico para aquisição de 6 cadeiras de escritório giratórias com braço, regulagem de altura mecânica, base de 5 pés em aço pintado com rodízios, estofadas com revestimento na cor azul, objetivando a manutenção do padrão já existente na ACI.</li> <li>• Envio de ofício à Assessoria de Informática da SEDEC solicitando a habilitação no rack de dados de 6 (seis) tomadas de rede RJ-45, já existentes fisicamente.</li> </ul>
1.3.1	Elaboração de Resolução	Produção do “esboço” de como será o decreto com a alteração da estrutura hierárquica da SEDEC, além do texto base da resolução do Secretário, detalhando as atribuições pormenorizadas da nova controladoria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minuta do decreto elaborado pela equipe do projeto nos moldes do Manual de Gestão de Protocolo do Governo do RJ, devidamente aprovada pelo Assessor de Controle Interno da SEDEC .</li> <li>• Minuta de resolução elaborada pela equipe do projeto nos moldes do Manual de Gestão de Protocolo do Governo do RJ, devidamente aprovada pelo Assessor de Controle Interno da SEDEC.</li> </ul>

1.3.2	Captação dos recursos humanos	Obtenção junto à Diretoria Geral de Pessoal de servidores com competências multidisciplinares, a fim de suprir adequadamente o efetivo da nova controladoria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envio de ofício ao Diretor Geral de Pessoal, após a realização de contato prévio do gerente do projeto, solicitando o efetivo adicional de 7 (sete) pessoas.</li> <li>• Cada novo integrante deve ter formação em pelo menos um dos seguintes campos do conhecimento: Administração, Direito, Ciências Contábeis, Tecnologia da Informação e Engenharia Civil.</li> <li>• Os novos integrantes não podem possuir quaisquer sanções disciplinares nos últimos 5 (cinco) anos e não podem constar na relação <i>subjudice</i>.</li> <li>• Os novos integrantes não podem estar participando de quaisquer comissões, conselhos ou outras atividades de caráter apuratório, como sindicância.</li> </ul>
1.3.3	Captação de recursos materiais	Obtenção junto à Diretoria Geral de Apoio Logístico dos materiais necessários ao suprimento de recursos da nova controladoria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documento com atesto da comissão técnica designada para o recebimento de material (conjunto de computadores, mesas e cadeiras) devidamente assinado por dois integrantes.</li> <li>• Recebimento das notas fiscais com os certificados de garantia, caso existam.</li> </ul>
1.3.4	Viabilização do espaço físico	Proporcionar as condições compatíveis à instalação dos materiais, bem como, a utilização racional da área designada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicação em boletim interno do aditamento administrativo de transferência de parte do atual mobiliário da ACI para unidades interessadas, com o fito de disponibilizar espaço físico necessário.</li> <li>• Obtenção da conclusão da ordem de serviço, sobre a habilitação das tomadas de rede, junto à Assessoria de Informática da SEDEC.</li> </ul>
1.3.5	Instalação dos recursos materiais	Instalação efetiva dos materiais adquiridos e sua disponibilização para uso.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtenção da conclusão da ordem de serviço da empresa de fornecimento das mesas.</li> <li>• Obtenção da conclusão da ordem de serviço da conclusão da montagem dos computadores, verificação do acesso à internet e instalação da plataforma e-TCE junto à AssInfo.</li> <li>• Obtenção da conclusão da montagem das cadeiras pelos próprios integrantes da ACI.</li> </ul>

1.4.1	Capacitação da força de trabalho	Treinamento dos integrantes para desenvolvimento das competências intrínsecas da controladoria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Matrícula de integrantes do efetivo no Curso de Controle Interno para Órgãos da Segurança Pública na Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do RJ. Serão 15 (quinze) disciplinas ligadas à atividade de controladoria, com carga horária total de 360 horas e entrega final de TCC.</li> <li>• Os alunos deverão apresentar certificado de conclusão do curso, com média final das disciplinas maior ou igual a 7,00 (sete) e frequência igual ou superior a 75%.</li> </ul>
1.4.2	Testagem dos processos mapeados	Aplicação de testes de verificação em todos os processos mapeados com crítica das coordenações da nova controladoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As coordenações da nova controladoria deverão apresentar relatório contendo análise do fluxo processual, apontando fragilidades e oportunidades de melhoria.</li> <li>• Caso sejam solicitadas alterações, as mesmas serão submetidas ao crivo da equipe de projeto e apenas serão ratificadas após autorização expresso Assessor de Controle Interno da SEDEC.</li> </ul>
1.4.3	Submissão da minuta ao crivo da Assessoria Jurídica	Envio das minutas elaboradas pela equipe do projeto para análise técnica jurídica da Assessoria Jurídica da SEDEC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deverá ser encaminhado um ofício à Assessoria Jurídica da SEDEC solicitando análise do conteúdo apresentado, de acordo com os dispositivos normativos vigentes.</li> <li>• Como resposta, a Assessoria Jurídica encaminhará um parecer de viabilidade jurídica, devidamente assinado por Procurador do Estado.</li> </ul>
1.4.4	Sujeição da minuta à consulta pública.	Chamamento de instituições de renome e sociedade em geral para crítica da minuta de resolução, visando o aperfeiçoamento das normas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envio de Ofício à Assessoria de Informática e à Ouvidoria-Geral da SEDEC para que disponibilizem a minuta de resolução no sítio eletrônico da SEDEC.</li> <li>• Publicação em DOERJ e em boletim ostensivo da SEDEC, estabelecendo prazo de 30 (trinta) dias para consultas e sugestões nos sítio eletrônico da SEDEC.</li> <li>• Envio de ofício à Assessoria de Imprensa da SEDEC solicitando ampla divulgação da resolução.</li> </ul>
1.5.1	Publicação do Decreto de Alteração da Estrutura da SEDEC	Publicidade normativa com a nova estrutura hierárquica da SEDEC.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envio de ofício à Chefia de Gabinete da SEDEC, solicitando aprovação da minuta de decreto pela Secretaria da Casa Civil.</li> <li>• Publicação do decreto em DOERJ.</li> <li>• Transcrição do decreto em boletim ostensivo da SEDEC.</li> </ul>



1.5.2	Publicação da resolução, especificando as atividades da controladoria	Publicidade normativa das atividades e competências da controladoria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicação da resolução em DOERJ.</li> <li>• Transcrição da resolução em boletim ostensivo da SEDEC.</li> </ul>
1.5.3	Relatório final do projeto	Reunião de todo o acervo documental do projeto e apensação de relatório de conclusão.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração de relatório final assinado por todos integrantes da equipe de projetos e entregue ao antigo Assessor de Controle Interno e novo Controlador da SEDEC.</li> <li>• Reunião de todo o acervo em mídia digital para arquivamento na nova controladoria.</li> <li>• Produção de cópia de todo acervo digital para encaminhamento através de ofício ao Gabinete de Projetos para repositório e consulta.</li> <li>• Termo de Encerramento do Projeto.</li> </ul>

\* N. I. Número de Identificação

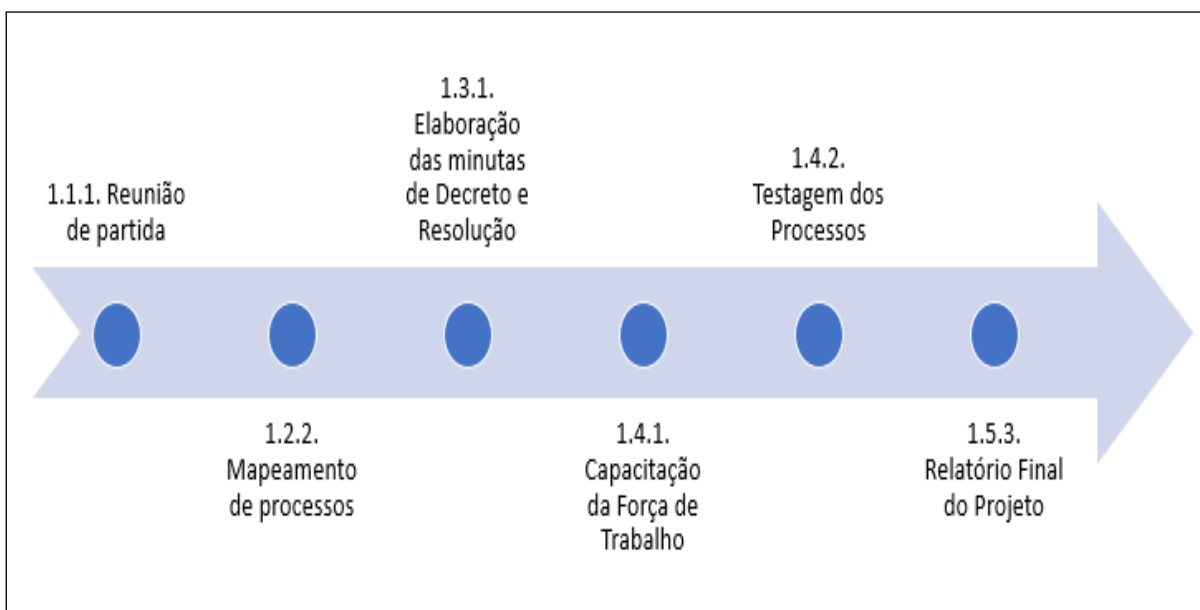
O dicionário do projeto se reveste de essencialidade, pois apresenta uma estrutura administrativa organizada em pequenos pacotes de trabalho que possibilitam a melhoria da atividade de controle no âmbito da SEDEC. Atendendo, assim, o objetivo geral proposto pela presente pesquisa.

### 5.3 PRINCIPAIS ENTREGAS

Após criteriosa análise, pode-se verificar que as principais entregas ocorrerão em um número de 6 (seis), abaixo demonstradas, representando a principal ou principais entregas de cada fase constante da Estrutura Analítica do Projeto (EAP).

Ressalta-se que as entregas ora apresentadas, encontram-se discriminadas no Dicionário da Estrutura Analítica do Projeto, com a seguinte numeração: 1.1.1, 1.2.2, 1.3.1, 1.4.1, 1.4.2 e 1.5.3.

Figura 4 - Principais entregas do projeto de criação da Controladoria da SEDEC



Fonte: Elaboração própria (2022)

#### 5.4 MARCOS

Quadro 2 - Marcos do projeto

FASE	MARCOS / PRINCIPAIS ENTREGAS	PREVISÃO
1.1. Gerenciamento de Projeto	1.1.1. Reunião de partida	30/09/2022
1.2. Pesquisa	1.2.2. Mapeamento de processos	18/10/2022
1.3. Desenvolvimento	1.3.1. Elaboração das minutas de Decreto e Resolução	28/11/2022
1.4. Habilitação	1.4.1. Capacitação da Força de Trabalho	17/01/2023
	1.4.2. Testagem dos Processos	02/05/2023
1.5. Fechamento do Projeto	1.5.3. Relatório Final do Projeto	15/08/2023

Fonte: Elaboração própria (2022)

Os marcos do projeto indicam os pontos mais importantes do cronograma proposto. Também indicam referenciais de verificação que identificam quando atividades ou grupos de atividades serão entregues ou uma nova fase será iniciada. A definição dos marcos facilita a

correção de gargalos, facilita a tomada de decisão, além de ajudar as equipes a se prepararem para os próximos trabalhos. Com o intuito de facilitar a compreensão, apresenta-se no quadro 2 um modelo ficto de marcos a ser adotado no projeto em referência.

### 5.5 STAKEHOLDERS

O tópico ora em análise, versa sobre os *stakeholders*, os quais, em apertada síntese, são as partes interessadas do projeto que, de alguma forma, também serão impactadas.

Importante fazer consignar que a identificação destas partes interessadas logo no início do projeto, proporciona que toda cadeia necessária ao bom andamento do projeto obtenha um melhor gerenciamento.

Assim sendo, importante fazer constar quais são estas partes interessadas, dividindo-as em grupos de agentes primários e secundários, bem como, apresentando quais os benefícios relacionados.

Destarte, no quadro 3 são apresentadas 2 (duas) tabelas, sendo a primeira com *stakeholders* primário e seus benefícios e a segunda, com os *stakeholders* secundários e, também, seus benefícios.

Quadro 3 - *Stakeholders* primários e benefícios

PRIMÁRIOS	
DESCRIÇÃO	BENEFÍCIOS
<b>Secretário de Estado de Defesa Civil e Comandante-Geral do CBMERJ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporcionar segurança jurídica adequada para ordenar as despesas, conferindo agilidade nos processos decisórios e na implementação dos recursos.</li> <li>- Maior eficiência na prestação do serviço público, com consequente fortalecimento da imagem institucional.</li> </ul>

<b>Superintendência Administrativa da SEDEC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução na demanda de trabalho da Superintendência, em virtude do tempo empregado nas avaliações dos processos.</li> <li>- Facilitar a tomada de decisão e permitir maior celeridade aos processos com incremento da segurança jurídica.</li> </ul>
<b>Departamento Geral de Administração e Finanças da SEDEC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento do controle nos processos de aquisição de bens e serviços da Secretaria de Estado da Defesa Civil.</li> <li>- Desenvolvimento da percepção de transparência nas ações que envolvem a destinação dos recursos públicos.</li> <li>- Redução na demanda de trabalho do Departamento, em virtude do tempo empregado nas avaliações dos processos.</li> </ul>
<b>Diretoria Geral de Apoio Logístico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conferir maior agilidade, confiabilidade e segurança aos processos desenvolvidos para aquisição de bens e serviços.</li> </ul>
<b>Diretoria Geral de Finanças</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aperfeiçoamento dos processos de atendimento.</li> <li>- Maior transparência nos processos da Pagadoria.</li> <li>- Redução na demanda de trabalho da Diretoria, em virtude do tempo empregado nas avaliações dos processos.</li> </ul>
<b>Fundo Especial do CBMERJ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhora da transparência e da eficiência no que tange aos recursos arrecadados e investidos em prol da sociedade.</li> <li>- Aumento da arrecadação da taxa de incêndio e consequente fortalecimento do FUNESBOM.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria (2022)

Quadro 4 - *Stakeholders* secundários e benefícios

<b>SECUNDÁRIOS</b>	
<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>BENEFÍCIOS</b>
<b>Governo do Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evolução no ambiente de negócios do Estado do Rio de Janeiro, devido à confiança dos parceiros nos processos internos e mecanismos de controle, com consequente redução de riscos e custos para os fornecedores do Estado.</li> <li>- Aumento da confiança do cidadão no Estado, consequência da sensação de organização, fiscalização e lisura no atendimento às demandas do público externo.</li> <li>Fortalecimento da imagem do Governo Estadual.</li> </ul>

<b>Tribunal de Contas do Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução na demanda de trabalho do Tribunal de Contas do Estado, em virtude da diminuição dos testes de auditoria e do tempo empregado nas avaliações dos processos.</li> <li>- Maior nível de aderência aos normativos e recomendações elaborados pelos órgãos de controle.</li> </ul>
<b>Controladoria Geral do Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução na demanda de trabalho da Controladoria Geral do Estado, em consequência do aprimoramento dos processos fiscalizatórios.</li> <li>- Avanço na interlocução entre as instituições, através de acordos, parcerias e compartilhamento de dados.</li> </ul>
<b>Fornecedores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento da correção e lisura dos processos.</li> <li>- Acesso a canais de auditoria e fiscalização.</li> <li>- Acesso a procedimentos claros, eficientes e transparentes de seleção e contratação de fornecedores.</li> <li>- Melhora no ambiente de negócios, com redução de riscos e custos.</li> </ul>
<b>Sociedade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aperfeiçoamento do uso dos recursos públicos, com consequente entrega de melhores serviços à população em geral.</li> <li>- Avanço na percepção de justiça social, ao perceber que, os tributos pagos geram benefícios para toda a população.</li> <li>- Sentimento de altivez pela existência de órgãos de controle e por seus mecanismos de controle institucionais.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria (2022)

## 5.6 PREMISSAS

As premissas a serem verificadas são fatores considerados verdadeiros. Portanto, é pressuposto que o ora apresentado será verificado quando da aprovação e posterior implementação do projeto.

Bem verdade que, via de regra, o fator econômico, especificamente nos aspectos financeiro e orçamentário, são restrições presentes. Contudo, estas não são apresentadas em virtude das imposições legais a que o Estado está submetido, face ao Regime de Recuperação

Fiscal. Destarte, apesar de serem demandados recursos à fiel execução das atividades, estes devem ser introduzidos sem aumento de despesa.

Em síntese, para cada real empenhado deverá haver a referida fonte de compensação. Neste sentido, considerando o disposto na Lei Estadual 622, de 02 de dezembro de 1982 e na Lei Estadual 9.185, de 14 de janeiro de 2021, o dispêndio necessário encontra viabilidade na Fonte de Recurso (FR) 232, e nos programas de trabalho 1661.06.182.0444.2676 e 1661.06.128.0476.4569.

Quadro 5 – Premissas para a implementação do projeto

<b>PREMISSA</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<b>Orçamento para capacitação de pessoal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Há previsão legal para fins de aplicação de recursos oriundos da taxa de incêndio para capacitação de pessoal.</li> <li>- O recurso encontra amparo na Lei Estadual 622, de 02 de dezembro de 1982 (Funesbom) e na Lei Estadual 9.185, de 14 de janeiro de 2021 (LOA/RJ).</li> </ul>
<b>Orçamento para aquisição de recursos materiais para o setor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Há previsão legal para fins de aplicação de recursos oriundos da taxa de incêndio para custeio e aparelhamento do CBMERJ.</li> <li>- O recurso encontra amparo na Lei Estadual 622, de 02 de dezembro de 1982 (Funesbom) e na Lei Estadual 9.185, de 14 de janeiro de 2021 (LOA/RJ).</li> </ul>
<b>Recursos humanos disponíveis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diretoria Geral de Pessoal possui o controle efetivo para fins de movimentação de pessoal.</li> <li>- Neste sentido, considerando que as pessoas a serem empregadas serão de militares do CBMERJ, este aspecto é positivo, vez que a própria corporação irá direcionar o pessoal adequado e necessário para a Controladoria da SEDEC.</li> </ul>
<b>Espaço físico disponível</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O espaço físico a ser utilizado já existe na estrutura da Secretaria de Estado de Defesa Civil. Trata-se de espaço físico localizado no interior do Quartel do Comando Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro.</li> </ul>

<b>Sociedade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aperfeiçoamento do uso dos recursos públicos, com consequente entrega de melhores serviços à população em geral.</li> <li>- Avanço na percepção de justiça social, ao perceber que, os tributos pagos geram benefícios para toda a população.</li> <li>- Sentimento de altivez pela existência de órgãos de controle e por seus mecanismos de controle institucionais.</li> </ul>
<b>Criação de cargos na estrutura da SEDEC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe a viabilidade legal e orçamentária para fins de desmembramento de cargos e criação de novos com a devida compensação exigida pelo Regime de Recuperação Fiscal.</li> </ul>
<b>Encerramento do projeto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A fase final do projeto é o Fechamento do Projeto. Esta fase é dividida em três entregas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicação do decreto de alteração da estrutura SEDEC;</li> <li>• Publicação da resolução, especificando as atividades da Controladoria;</li> <li>• Relatório final do projeto.</li> </ul> </li> <li>- O projeto será encerrado por seu Termo de Encerramento, o qual, dentre outras informações, irá informar se o projeto foi concluído ou não, os produtos entregues, a classificação de aceite (total/parcial/não aceite) e as pendências.</li> <li>- O termo, com vistas ao constante aperfeiçoamento e melhoramento da Administração, deverá apresentar as lições aprendidas.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria (2022)

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo identificar os fatores críticos para a melhoria da atividade de controle com a criação da Controladoria, a fim de identificar as principais carências associadas ao funcionamento do sistema de controle interno, atividade tão importante e necessária, haja vista que dela depende o municiamento da gestão com informações organizadas e úteis, visando ofertar um suporte técnico para tomada de decisões, objetivando, dessa forma, contribuir para a melhoria da qualidade na gestão e alcance dos objetivos institucionais.

Após verificar as vulnerabilidades da matriz vigente, a adequada estruturação da Controladoria da SEDEC passa a ter protagonismo e urgência para implantação, pois a pesquisa desenvolvida comprovou que a ACI se encontra em descompasso com a doutrina vigente e subdimensionada para a gama de atividades nas quais labuta cotidianamente.

Na atual estrutura de SEDEC, observa-se que a auditoria interna é realizada pela ACI, ou seja, o mesmo órgão desenvolve as ações de *compliance*, controle interno, mapeamento de riscos, atividades próprias de segunda linha de defesa, o que denota uma relevante inconformidade preconizada pela doutrina.

Apesar de atuar desta forma, à ACI é atribuído um alto nível de responsabilidade, pois omissões e erros em sua execução podem acarretar danos ao erário. Falhas nos processos internos podem suscitar desvios, exposição da imagem institucional, dentre outros prejuízos.

Tamanho grau de responsabilidade embutido na atividade orientada por uma estrutura reduzida e integrantes que realizam múltiplas funções concomitantes pode causar insegurança aos nomeados para exercê-la.

O acréscimo de demandas e a ausência de política interna de segregação de funções, corroboram para que ações de capacitação e especialização dos integrantes sejam cada vez mais restritas, ocasionando em último plano, a fadiga dos recursos humanos e potencialização de ocorrência de danos a todos os partícipes do processo, sobretudo, a Administração.



As informações trazidas pela pesquisa realizada, também demonstraram que a estruturação do sistema de controle interno da SEDEC não guarda paridade com a estruturação preconizada pelo órgão central de controle interno, como também não está de acordo com as estruturas adotadas pela SEPM e SEPOL, secretarias que também fazem parte do Poder Executivo Estadual e estão inseridas no contexto de segurança pública.

Nesse contexto, pode-se concluir que a pesquisa atingiu o objetivo de verificar os fatores críticos para a melhoria da atividade ao identificar os obstáculos a serem transpostos, bem como foi apontado, no corpo do trabalho, sugestão, na forma de projeto, visando a implementação da Controladoria da SEDEC.

Depreende-se que há necessidade de maior enfoque no aspecto estrutural com fins de aperfeiçoamento da execução dessa fundamental atividade de controle, que, se exercida em conformidade com a legislação e doutrina vigentes, resultará em garantia dos interesses da Administração bem como na segurança dos agentes públicos designados.

Destarte, é imprescindível a adoção de uma inovação na estrutura estabelecida. A Controladoria aqui sugerida vem atender uma necessidade premente, visto que será capaz de ofertar o suporte técnico apropriado para que os gestores responsáveis possam conduzir a SEDEC à níveis cada das mais elevados de excelência e transparência na prestação do serviço público à população fluminense.

Em conclusão, o presente trabalho buscou contribuir para o melhor funcionamento da atividade de controle interno no âmbito da estrutura SEDEC, visando o aperfeiçoamento do cenário atual através da criação de uma controladoria. Contudo, é pertinente ressaltar que o assunto não foi esgotado e a pesquisa produzida encontrou algumas limitações. Uma delas deu-se em termos de pressupostos teóricos relativos ao conceito de controladoria na esfera pública. A dificuldade de encontrar conteúdos doutrinários que abarcassem a peculiaridade na qual a SEDEC se encontra inserida conduziu a utilização do conceito mais abrangente do termo.

Outro ponto importante, foi o fato de não expandir o estudo para outras estruturas de controladoria presentes no Poder Executivo Estadual por conta da dificuldade de se adaptar as características desses órgãos com as necessidades vivenciadas pela SEDEC.

Portanto, para trabalhos futuros, propõe-se a ampliação dessa pesquisa com enfoque direcionado às consequências advindas da implementação da sugestão aqui descrita com vistas ao alcance da excelência.

## REFERÊNCIAS

ALVES, V. R. F.; SOUZA, A. R. S. **Contratação temporária por excepcional interesse público: uma análise de seus requisitos constitucionais**. In: Liane Francisca Hüning Birnfeld; Laecio Noronha Xavier; Gustavo Ferreira Santos. (Org.). *Direito e administração pública III*. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014.

BARRETO, Maria da Graça Pitiá. **Controladoria na Gestão: a relevância dos Custos da Qualidade** São Paulo: Saraiva, 2008.

BORINELLI, Márcio Luiz. **Estrutura conceitual básica de controladoria: sistematização à luz da teoria e da práxis**. 2006. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo 2006. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-19032007-151637/pt-br.php>. Acesso em: 13 maio 2022

BRASIL. **Referencial de combate a fraude e corrupção**. 2. ed. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2018.

FERRAZ, Luciano. **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FIGUEIREDO, Sandra; CAGGIANO, Paulo Cesar. **Controladoria: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

IIA BRASIL, INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS DO BRASIL. **Fundamentos de Auditoria – AUDI 2 – ênfase em órgãos públicos**. São Paulo 2018.

IIA BRASIL, INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS DO BRASIL. **Declaração de Posicionamento do IIA: MODELO DAS TRÊS LINHAS DO IIA 2020. Última atualização das três linhas de defesa**. Disponível em: <https://iibrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-the-editorHTML-00000013-20072020131817.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2022

KANITZ, Stephen Charles. **Controladoria: teoria e estudo de casos**. São Paulo: Pioneira, 1976.

MARTINS, Orleans Silva. **O planejamento em micro e pequenas empresas comerciais: planejamento através da controladoria**. 2005. (Monografia) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Contabilidade, Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, PB, 2005. Disponível em: <https://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/>. Acesso em 22 maio 2022.

MOREIRA, Jessiane Carla Siqueira. **O ordenador da despesa pública e a sua contribuição no controle dos gastos públicos no âmbito do tribunal regional do trabalho da 3ª região**. (Monografia) – Faculdade Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2019. Disponível em: <http://famigvirtual.com.br/famig-monografias/index.php/mono/catalog/download/157/156/6281?inline=1>. Acesso em 05 de set. 2022.

MOSIMANN, Clara Pellegrinello; ALVES, Osmar de C.; FISCH, Silvio. **Controladoria: seu papel na administração de empresas**. São Paulo: Atlas, 1999.

NETO, Antonio Alves de Carvalho; SILVA, Lia de Castro. **Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública. Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países**. 2009. Disponível em <file:///C:/Users/31250/Downloads/Estudo%20e%20Anteprojeto%20de%20PL%20Senado.pdf>. Acesso em 30 ago. 2022.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologias e práticas**. São Paulo, Atlas, 1998.

OLIVEIRA, Luís Martins de; PEREZ JUNIOR, José Hernandez; SILVA, Carlos Alberto dos Santos. **Controladoria estratégica**. São Paulo: Atlas, 2002.

PELEIAS, Ivam Ricardo. **Controladoria: gestão eficaz utilizando padrões**. São Paulo, Saraiva, 2002.

PETERS, B. G. **Shouldn't Row, Can't Steer: What's a Government to do?** Public Policy and Administration, 1998.

RIBEIRO FILHO, José Francisco. **Controladoria hospitalar**. São Paulo. Atlas, 2005.

RICCIO, Edson Luis. **Novos paradigmas para a função controladoria**. Trabalho apresentado no 17.º Encontro Anual da ANPAD, Salvador, 1993.

SALGADO, Ana Paula Pinheiro, *et al.* **Controladoria hospitalar: uma comparação entre entidade pública e privada na cidade de Salvador**. 2005. 92 f. Monografia (MBA em Controladoria) - Programa de Pós-Graduação Lato Sensu, Universidade Salvador, Salvador, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/5630/1/Controladoria%20empresarial.pdf>. Acesso em 25 maio 2022.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

VIEIRA, André Luís. **Gestão de contratos administrativos**. Revista de Contratos Públicos (RCP), Belo Horizonte, ano 3, n. 5, mar./ago. 2014, p. 131- 166. Disponível em: <[http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2017/5/2017\\_05\\_0131\\_0166.pdf](http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2017/5/2017_05_0131_0166.pdf)>. Acesso em 25 maio. 2022.