



**TRIBUNAL  
DE CONTAS**

DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS

# **RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL**

**Controladoria Geral do Município (CGM)  
Órgão Central de Controle Interno do  
Município de Novo Gama-GO**



Goiânia, março de 2021

**Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO)**

**Presidente**

Conselheiro Joaquim Alves de Castro Neto

**Relator do Processo**

Conselheiro Fabrício Macedo Motta

**Comissão Especial de Auditoria (CEA)**

**Auditores de Controle Externo**

Bruna Carneiro Marques Maciel

Daniel Ferreira Gonçalves

Daniel Wagner da Silva

Leandro Bottazzo Guimarães

Monara Machado Rezende e Silva

Thiago da Costa Gonçalves

**Supervisão**

**Auditores de Controle Externo**

Marco Aurélio Batista de Sousa – Chefe de Divisão

Rubens Custódio Pereira Neto – Chefe de Divisão

**Ministério Público de Contas**

**Procurador-Geral de Contas**

José Gustavo Athayde

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	4
1.1 Antecedentes.....	4
1.2 Objeto .....	6
1.3 Objetivo e escopo do trabalho .....	6
1.4 Critérios .....	6
1.5 Metodologia .....	8
2. VISÃO GERAL .....	9
2.1 Órgão Central de Controle Interno e sua missão institucional.....	9
2.2 Órgão Central de Controle Interno no município de Novo Gama .....	15
3. DAS DEFICIÊNCIAS ENCONTRADAS QUANTO À ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO .....	17
3.1 Ausência de assessoria em relação à gestão de riscos e coordenação da padronização das rotinas e dos controles inerentes aos processos de trabalho.....	17
3.2 Inexistência de avaliações de controles internos de gestão .....	23
3.3 Incipiência das ações para avaliar a legalidade dos atos de gestão .....	28
3.4 Inexistência de atividades para avaliar os resultados de gestão .....	32
3.5 Carência de ações que contribuam para a melhoria contínua da transparência e do controle social.....	36
3.6 Ausência de monitoramento em casos em que a legislação exige acompanhamento efetivo do Órgão Central de Controle Interno .....	40
4. CONCLUSÃO.....	44
5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO .....	46
REFERÊNCIAS.....	54
GLOSSÁRIO .....	63
APÊNDICES.....	71
Apêndice I – Análise dos comentários dos gestores .....	71
ANEXOS .....	101
Anexo I – Lei Municipal nº 1.362/2013 – Lei de criação da CGM.....	101
Anexo II – Informações prestadas pela CGM na fase de levantamento sobre estrutura, principais atividades e prioridades do órgão.....	104
Anexo III – Lei Orçamentária Anual de Novo Gama 2020 – Dotação da CGM .....	106
LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	107
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....	108

## **RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL CONSOLIDADO - Nº 002/2021**

PROCESSO	<b>01393/20</b>
MUNICÍPIO	<b>NOVO GAMA</b>
ASSUNTO	<b>AUDITORIA OPERACIONAL</b>
PERÍODO	<b>2020</b>
ÓRGÃO	<b>CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO</b>
ÁREA	<b>GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA</b>
PREFEITA EM 2020	<b>SÔNIA CHAVES FREITAS CARVALHO NASCIMENTO</b>
CPF	<b>195.017.141-87</b>
PREFEITO A PARTIR DE 2021	<b>CARLOS ALVES DOS SANTOS</b>
CPF	<b>845.349.901-20</b>
CONTROLADORA GERAL (EM 2020 E A PARTIR DE 2021)	<b>ÂNGELA MARIA MESQUITA</b>
CPF	<b>252.157.283-72</b>

### **1. INTRODUÇÃO**

#### **1.1 Antecedentes**

1. A Comissão Especial de Auditoria (CEA), constituída por meio das Portarias da Presidência nº 043/2020 e nº 090/2020, nos termos do artigo 102-A do Regimento Interno (RA nº 73/2009) do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO), foi designada para realizar auditorias operacionais estabelecidas na Resolução Administrativa (RA) nº 20/2020 - Plano Anual de Fiscalização (PAF) para o exercício de 2020.

2. O PAF 2020 elegeu o controle interno como uma das áreas prioritárias da gestão administrativa e financeira.

3. Essa proposta foi uma iniciativa da CEA, tendo em vista a necessidade de realizar um trabalho que contribua para o fortalecimento dos Sistemas de Controle Interno (SCI) dos municípios do Estado de Goiás, baseada nas seguintes razões:

a) verificou-se que os achados identificados nas auditorias operacionais realizadas pela CEA (Processos nº 05446/2018 e nº 05447/2018) se relacionam a alguns dos componentes do Sistema de Controle Interno;<sup>1</sup>

b) a Resolução nº 05/2014 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), que estabelece as diretrizes para os Tribunais de Contas, concernentes à sua missão de estimular a implantação e de avaliar o desenho e o funcionamento do Sistema de Controle Interno dos jurisdicionados, considerando que:

1. A institucionalização e implementação do Sistema de Controle Interno não é somente uma exigência das Constituições Federal e Estadual, mas também uma oportunidade para dotar a administração pública de mecanismos que assegurem, entre outros aspectos, o cumprimento das exigências legais, a proteção de seu patrimônio e a otimização na aplicação dos recursos públicos, garantindo maior tranquilidade aos gestores e melhores resultados à sociedade. (grifos acrescentados)

2. Assim, a eficiência e a eficácia do Sistema de Controle Interno dos jurisdicionados oportuniza a correção de erros e deficiências estruturais, o que possibilita uma atuação mais especializada por parte do controle externo.

c) a inexistência de auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO), cujo objeto é o Sistema de Controle Interno ou um de seus componentes;

d) a necessidade de contribuir para o aprimoramento das normativas do TCMGO relativas ao assunto, a saber: Resoluções Normativas (RN) nº 04/2001 e nº 02/2003; Instruções Normativas (IN) nº 008, nº 009 e nº 010/2015; considerando os aspectos práticos identificados em campo;

e) o entendimento de que o conhecimento da sistemática dos controles internos, bem como a sua avaliação, são imprescindíveis para subsidiar a determinação da extensão e do escopo de outros trabalhos a serem realizados pelo TCMGO;

---

<sup>1</sup> Conforme a estrutura integrada prevista pelo COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*), são componentes do controle interno: o ambiente de controle; a avaliação de riscos; as atividades de controle; a informação e comunicação e o monitoramento.



f) enfim, a eficácia do SCI favorece a *accountability*<sup>2</sup> e a transparência ao conferir com razoável segurança a fidedignidade das prestações de contas, instrumentos utilizados para o desempenho das atividades do controle externo e para o controle social.

4. A seleção do município de Novo Gama foi feita a partir da Matriz de Risco Setorial, elaborada por esta Comissão no âmbito do planejamento anual de auditorias operacionais, cujas notas explicativas são peças integrantes do processo nº 13.058/2019.

### **1.2 Objeto**

5. Trata-se de auditoria operacional, combinada com aspectos de conformidade, realizada na Controladoria Geral do Município de Novo Gama (CGM), seu Órgão Central de Controle Interno (OCCI).

### **1.3 Objetivo e escopo do trabalho**

6. O objetivo é verificar o desempenho do Órgão Central de Controle Interno do município de Novo Gama no cumprimento de sua missão institucional.

7. O escopo do presente trabalho compreendeu a identificação e análise das atividades desenvolvidas pela CGM, no âmbito da sua missão institucional, relacionadas à execução da despesa; realização da receita; às ações de prevenção de ilícitos funcionais e responsabilização dos agentes; ao controle dos bens móveis e imóveis do município; às ações para fomentar a transparência e o controle social e às ações que objetivem a padronização dos procedimentos operacionais.

### **1.4 Critérios**

8. A avaliação das atividades executadas pela Controladoria Geral do Município de Novo Gama baseou-se nos seguintes critérios:

- Constituição Federal (CF), artigo 74;

<sup>2</sup> Na visão do International Federation of Accountants ((2001) *accountability* é o processo pelo qual as entidades do setor público e os indivíduos dentro delas são responsáveis por decisões e ações,...) bem como são geridos os recursos públicos, bem como todos os aspectos relacionados ao desempenho e aos resultados. A International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) (1998) endossa esse consenso, pois considera *accountability* a obrigação imposta aos agentes e entidades públicos de responderem de forma fiscal, gerencial e programática quanto aos recursos que lhes foram conferidos a quem lhes acometeram tais recursos. No mesmo sentido, a Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008) diz que *accountability* é manter alguém responsável, usado como sinônimo do dever prestação de contas, com o intuito de melhorar a possibilidade de as pessoas mais vulneráveis na sociedade expressarem as necessidades. (Siu, Marx Chi Kong; *Accountability no Setor Público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção*; Revista TCU; p.79-80; set/dez 2011).



- 
- Lei nº 4.320/1964, artigos 75 a 80;
  - Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar – LC nº 101/2000), artigo 59;
  - Resolução Normativa TCMGO nº 04/2001;
  - Resolução ATRICON nº 05/2014, Anexo Único;
  - *Committe Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO I, 2013). Controle Interno – Estrutura Integrada;
  - *Committe Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO II, 2017). Gerenciamento de riscos corporativos integrado com Estratégia e Desempenho;
  - International Organization for Standardization (ISO) 31000:2018 – Gestão de Riscos – Diretrizes;
  - Modelo das Três Linhas do Instituto de Auditores Internos (IIA);
  - Diretrizes do Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI) para o Controle Interno no Setor Público, 2010, inclusa no Panorama do Controle Interno no Brasil, 3ª Edição, 2017 p. 176/191;
  - Diretrizes para Implementação e Funcionamento de Controle Interno – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro;
  - Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (IPPF 2016);
  - Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal;
  - Decreto Federal nº 9.203/2017, artigo 19;
  - Programa Nacional de Integridade, Transparência e Combate à Corrupção;
  - Nível de Maturidade Sistema de Controle Interno;
  - Nível de Capacidade Auditoria Interna.



## 1.5 Metodologia

9. O trabalho foi realizado em conformidade com os preceitos das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) e das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), internalizadas pelo TCMGO mediante a RA nº 100/2017 – que aprova a adoção das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), traduzidas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB). Observou-se também a RA nº 074/2019 – que aprova a utilização do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) e a RA nº 113/2019 – que disciplina a auditoria operacional no âmbito do TCMGO.

10. Durante todas as etapas da auditoria, os contatos com os gestores foram realizados remotamente (por telefone, *e-mail*, *whatsapp* e videoconferência) devido à pandemia do novo coronavírus, nos termos da Portaria da Presidência nº 124/2020<sup>3</sup>.

11. Em termos procedimentais a auditoria seguiu rigorosamente etapas de: (i) levantamento de dados, (ii) planejamento e (iii) execução, sucedidas da elaboração de relatório.

12. Realizou-se um levantamento de informações gerais da entidade auditada, inclusive dos dados validados do Questionário de Autoavaliação dos Controles Interno (QAACI) relativo ao Processo de Produção de Conhecimento nº 13058/2019 e, em seguida, utilizou-se como técnica de diagnóstico a análise *SWOT*<sup>4</sup> (Papel de Trabalho – PT 03B) para a identificação do ambiente interno (forças e fraquezas) e do ambiente externo (oportunidade e ameaças) e, em seguida o Diagrama de Verificação de Riscos<sup>5</sup> (PT 05), de modo a subsidiar o planejamento da auditoria.

13. A partir desses dados, no âmbito do planejamento, definiu-se o objetivo da auditoria, bem como delimitou-se o seu escopo.

14. Com o objetivo de reunir evidências para responder a questão de auditoria (Como o OCCI tem atuado para garantir a boa e regular aplicação dos recursos públicos?), formulou-se questionários, os quais foram respondidos

<sup>3</sup> Dispõe sobre medidas temporárias para prevenção de infecção e propagação da COVID-19 no âmbito do TCMGO

<sup>4</sup> Análise *SWOT* (*Strengths* - Forças, *Weaknesses* - Fraquezas, *Opportunities* - Oportunidades e *Threats* - Ameaças) ou Análise FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças em português).

<sup>5</sup> Conhecido na literatura como Matriz de Probabilidade e Impacto de Risco. Integra o universo do planejamento estratégico organizacional. É uma técnica da Gestão de Risco que visa, resumidamente, gerenciar efeitos adversos que possam comprometer um processo de gestão. Na área de controle, sua aplicabilidade foi bem difundida pelo COSO.<sup>5</sup> (TCU, 2010) De acordo com a Norma ISO/IEC 31010:2012, a Matriz de Probabilidade e Consequência (Impacto) é fortemente aplicável à identificação de riscos, análise de riscos e avaliação de riscos (ABNT, 2012, p. 19).<sup>5</sup>



eletronicamente juntamente com a inserção da documentação comprobatória das respostas.

15. Analisou-se esses dados, em seguida entrou-se em contato com a equipe gestora para sanar algumas dúvidas e inconsistências.

16. Tendo em vista as evidências coletadas, elaborou-se a matriz de achados e o presente Relatório Preliminar com as propostas de encaminhamento.

## **2. VISÃO GERAL**

### **2.1 Órgão Central de Controle Interno e sua missão institucional**

17. O Órgão Central de Controle Interno, também denominado Unidade de Controle Interno (UCI), é o órgão responsável por coordenar o Sistema de Controle Interno, previsto na Constituição Federal, artigo 74.

18. Por Sistema de Controle Interno entende-se o conjunto de órgãos, funções e atividades orientados para o desempenho das atribuições de controle interno indicadas na Constituição Federal e normatizadas em cada Poder e esfera de governo.<sup>6</sup>

19. A CF/1988 traz as seguintes atribuições do SCI:

- 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.

20. Doutrinariamente, são atribuídas quatro funções distintas ao Sistema de Controle Interno, a saber: a função **controladoria**, que é a função que tem por finalidade orientar e acompanhar a gestão governamental, para subsidiar o processo de tomada de decisão de maneira a garantir a melhoria contínua da qualidade do gasto público; a função **corregedoria**, que tem por finalidade apurar os indícios de ilícitos praticados no âmbito da Administração Pública e promover a responsabilização dos agentes envolvidos, visando inclusive ao ressarcimento nos casos de dano ao erário; a função **ouvidoria**, que tem por finalidade fomentar o controle social e a

<sup>6</sup> Conceito retirado do documento Diretrizes para o controle interno no setor público do CONACI.

participação popular, mediante o recebimento de denúncias e manifestações dos cidadãos em relação à prestação de serviços públicos e a adequada aplicação dos recursos públicos; e a função **auditoria governamental**, que tem por finalidade avaliar os controles internos administrativos dos órgãos e entidades da Administração Pública, examinar a legalidade e a legitimidade e avaliar os resultados da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.<sup>7</sup>

21. Do ponto de vista constitucional e legal, cabe destacar a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 45 de 2009, que acrescenta o inciso XXIII ao artigo 37 da Constituição Federal de 1988, o qual tem significativa implicação na política de controle da Administração Pública, a saber (MATO GROSSO, 2017):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXIII - As atividades do sistema de controle interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a que faz referência o art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão em especial as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas na forma da lei (grifos acrescentados).

22. Nesse contexto, **cabe ao Órgão Central de Controle Interno ou Unidade de Controle Interno a função de auditoria governamental, tendente a avaliar a gestão pública**, bem como a atribuição de coordenar todos os demais órgãos do ente público que exerçam as atividades de controle interno e avaliar os controles por eles implementados.

23. Para melhor ilustrar como deve ser a atuação do OCCI, pode-se utilizar o esquema das três linhas, desenvolvido pelo Instituto dos Auditores Internos e aderido pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), COSO e ATRICON, que atribui as seguintes competências a cada um dos componentes do SCI:

<sup>7</sup> Diretrizes para o controle interno do CONACI, 2010.

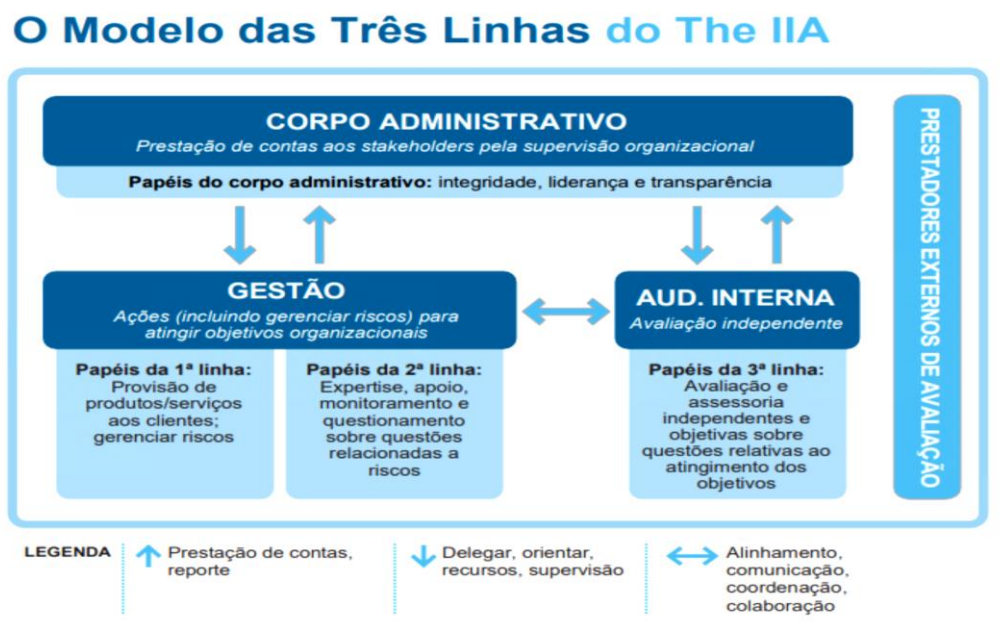
**Figura 1 – Modelo de Três Linhas de Defesa (adaptado de IIA, 2013)**



Fonte: BRASIL (2018a, p. 60)

24. Em julho de 2020 alguns termos e nomenclaturas do Modelo das Três Linhas de Defesa foram atualizados pelo IIA, sendo agora denominado de Modelo das Três Linhas do The IIA, conforme pode ser visto na figura abaixo:

**Figura 2 – Modelo das Três Linhas do The IIA**



Fonte: IIA (2020, p. 4)

25. Como vê-se pelas ilustrações acima, a primeira linha constitui-se nos controles internos em si, denominados de controles internos administrativos ou controles internos de gestão. Tratam-se das regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados: a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; b) cumprimento das obrigações de *accountability*; c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos.<sup>8</sup>

26. Os controles internos de gestão são de responsabilidade dos gestores da entidade, cabendo à alta direção desenhá-los e implementá-los, definindo regras e diretrizes, e aos demais servidores designados executar, em cada atividade desenvolvida, os mecanismos de controles necessários para garantir que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica.

27. Já a segunda linha corresponde à supervisão dos controles internos de primeira linha, consistente no gerenciamento de riscos e da conformidade, de maneira a garantir que a primeira linha seja apropriadamente desenvolvida e posta em prática e que opere conforme intencionado.

28. Cabe à segunda linha, por exemplo, apoiar as políticas de gestão; definir papéis e responsabilidades; fornecer estruturas de gerenciamento de riscos; auxiliar a gerência a desenvolver processos e controles para gerenciar riscos e questões; fornecer orientações e treinamento sobre processos de gerenciamento de riscos; monitorar a adequação e a eficácia do controle interno, a precisão e a integridade do reporte, a conformidade com leis e regulamentos e a resolução oportuna de deficiências. O programa de integridade (*compliance*) faz parte desta linha. O OCCI pode ser o indutor do programa de integridade do município, fornecendo a metodologia e treinamento para a sua implantação e fazendo o posterior

<sup>8</sup> Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016.

monitoramento por meio de auditoria interna para verificar se as premissas e as ações foram implementadas conforme previsto pelo município no plano de ação.

29. Essas responsabilidades podem ser atribuídas a órgãos específicos criados para esse fim, tais como Comitês de Governança, Riscos e Controles, ou ser exercida pela alta direção dos órgãos da entidade, tais como Secretarias, etc.

30. Vale destacar que a responsabilidade pela 2ª linha é controversa no ordenamento jurídico pátrio, havendo quem defenda que ela deve ser exercida por órgãos como os mencionados acima, e havendo quem defenda que em determinadas entidades, a exemplo dos municípios, em que a estrutura administrativa é diminuta, deverá haver alguma participação do OCCI nessa camada de defesa, de modo que seja garantida a supervisão dos controles implementados na primeira linha de defesa.

31. Por fim, a terceira linha constitui-se na auditoria interna, que tem por finalidade avaliar a eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles internos. É nessa linha que o Órgão Central de Controle Interno deve atuar.

32. Assim, não cabe ao OCCI exercer os controles internos administrativos em si, ou seja, implementar mecanismos de controle em relação às atividades desenvolvidas pelas várias unidades administrativas da entidade (RN TCMGO nº 002/2003, art. 4º), mas sim avaliar a adequação e eficácia desses controles implementados pelos demais gestores/servidores, sugerindo melhorias, adesão às melhores práticas, etc.; com vistas a assegurar que os objetivos do SCI determinados pela CF/1988 sejam atingidos.

33. O OCCI, portanto, revela-se como unidade administrativa de assessoramento da própria organização, que tem sob sua responsabilidade a avaliação das operações contábeis, financeiras, operacionais e de outras naturezas, incluindo-se, dentre suas atribuições, a de medir e avaliar a eficiência e eficácia de outros controles da organização.

34. A ATRICON atribui ao OCCI/UCI as seguintes responsabilidades:

- comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à economicidade, eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial das unidades que compõem a estrutura do órgão;
- avaliar o cumprimento e a execução das metas previstas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual; apoiar o Controle Externo;
- representar ao Tribunal de Contas sobre irregularidades e ilegalidades;
- acompanhar o funcionamento das atividades do Sistema de Controle Interno;

- assessorar a Administração;
  - realizar auditorias internas, inclusive de avaliação do controle interno e de avaliação da política de gerenciamento de riscos da organização;
  - avaliar as providências adotadas pelo gestor diante de danos causados ao erário, especificando, quando for o caso, as sindicâncias, inquéritos, processos administrativos ou tomadas de contas especiais, instaurados no período e os respectivos resultados, indicando números, causas, datas de instauração e de comunicação ao Tribunal de Contas;
  - acompanhar os limites constitucionais e legais; avaliar a observância, pelas unidades componentes do Sistema, dos procedimentos, normas e regras estabelecidas pela legislação pertinente; elaborar parecer conclusivo sobre as contas anuais;
  - revisar e emitir parecer acerca de processos de Tomadas de Contas Especiais;
  - orientar a gestão para o aprimoramento do Sistema de Controle Interno, sobre a aplicação da legislação e na definição das rotinas internas e dos procedimentos de controle;
  - monitorar o cumprimento das recomendações e determinações dos órgãos de controle externo e interno;
  - zelar pela qualidade e pela independência do Sistema de Controle Interno.
- (Resolução ATRICON nº 05/2014)

35. O OCCI é encontrado nas estruturas dos entes públicos com diversas denominações: Controladoria Geral; Secretaria de Controle Interno; Auditoria Interna; Coordenadoria de Controle Interno; etc. Esses órgãos devem atuar de maneira autônoma e independente, preferencialmente com sua estrutura ligada à autoridade máxima do ente, conforme exemplos (figuras 2 e 3) abaixo.

**Figura 3 – Organograma sem a instância (comitê) de governança (adaptado de Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCEPR, 2017, p. 14)**



Fonte: Equipe de Auditoria (2020).



**Figura 4 – Organograma com a instância (comitê) de governança (adaptado de TCEPR, 2017, p. 14)**



Fonte: Equipe de Auditoria (2020).

## 2.2 Órgão Central de Controle Interno no município de Novo Gama

36. No município de Novo Gama, as atribuições de Órgão Central de Controle Interno ficam a cargo da Controladoria Geral do Município, conforme previsto no artigo 2º da Lei Municipal nº 1.362/2013 (Anexo I).

37. A CGM encontra-se, na estrutura do município, ligada diretamente ao gabinete do prefeito e possui as seguintes competências:

- avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA; a execução dos programas de governo; e do orçamento do município;
- comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração municipal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- exercer o controle das operações de crédito e garantias, bem como dos direitos e deveres do município;
- apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (Lei Municipal nº 1.362/20173 artigo 2º)

38. Não existem objetivos estratégicos e prioridades definidas no âmbito do órgão, sendo que as principais atividades atualmente desenvolvidas pela Controladoria para atingir as finalidades apontadas acima são: análise da classificação orçamentária, financeira e documentação das despesas, bem como, liquidação e envio para



pagamento; análise do consumo de combustível da frota municipal; análise e certificação do procedimento licitatório; análise e acompanhamento das obras realizadas no município; digitalização, arquivamento e guarda de todos os processos de despesas pagas pela administração, incluindo os relatórios dos balancetes montados pelo setor de contabilidade; orientação aos funcionários quanto a correta classificação orçamentária da despesa; verificação das informações no Diário Oficial de Contas do TCM; atendimento às solicitações do Ministério Público e demais órgãos de controle externo (informações prestadas pela CGM – Anexo II).

39. Além disso, a Controladoria dispõe de dotação orçamentária específica na Lei Orçamentária Anual (LOA) do município referente ao exercício de 2020 (Lei Municipal nº 1.774/2019 – Anexo III), no valor de R\$ 33.875,00 (trinta e três mil, oitocentos e setenta e cinco reais).

### 2.2.1 Estrutura organizacional da CGM

40. Para exercer as atividades apontadas no tópico anterior, a CGM se organiza da seguinte maneira:

**Figura 5 – Estrutura organizacional da CGM**

CONTROLADORIA GERAL		
CARGO COMISSIONADO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA	QUANT.	CÓDIGO
Controlador Geral	01	CCE-01
Assessor Técnico Administrativo	01	CC/FC-01
Assessor Auxiliar I	03	CC/FC-02

Fonte: Novo Gama (2020, Resposta Complementar ao Ofício 155/2019-CEA, Doc. 01)

41. Não existe organograma específico da Controladoria, nem divisões ou departamentos internos referentes a cada atividade desenvolvida pela CGM, o que pode ser justificado pela diminuta estrutura desse órgão no município.

### 2.2.2 Estrutura de pessoal da CGM

42. Atualmente, a CGM possui 04 servidores, sendo 03 servidores efetivos e 01 servidor comissionado, e um estagiário (vide Anexo II).

### **3. DAS DEFICIÊNCIAS ENCONTRADAS QUANTO À ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

43. Este capítulo tem o objetivo de discorrer sobre as deficiências encontradas na avaliação da atuação da Controladoria Geral do Município de Novo Gama, tendo em vista sua missão institucional enquanto Órgão Central do Controle Interno desse município, e que podem prejudicar a garantia da boa e regular aplicação dos recursos públicos pelo Poder Executivo.

44. Para essa avaliação foram aplicados questionários eletrônicos aos gestores da CGM, divididos em temáticas, tendentes a mapear as ações de controle relacionadas à receita e despesa municipal, aos bens do município, à prevenção de atos ilícitos, à transparência e controle social e à padronização de rotinas administrativas, cujas respostas foram ratificadas com a análise de documentos comprobatórios encaminhados pela Controladoria.

#### **3.1 Ausência de assessoria em relação à gestão de riscos e coordenação da padronização das rotinas e dos controles inerentes aos processos de trabalho**

45. A CGM de Novo Gama não tem desempenhado seu papel de consultoria no processo de gestão de riscos no município nem coordenado a normatização dos procedimentos e seus controles inerentes executados pelos órgãos do Poder Executivo.

46. Inicialmente, para tratar deste achado, importante conceituar gestão de riscos, que significa, em resumo, gerenciar os eventos adversos a que uma organização está exposta, com vistas a garantir que esses eventos não impactem no atingimento de seus objetivos ou mitigar os efeitos desses eventos, nos casos em que não for possível evitá-los.

47. A gestão de riscos consiste em: mapear os riscos, avaliá-los (em relação à sua probabilidade de ocorrência e seus impactos) e tratá-los de acordo com o apetite a risco definido pela organização. No tratamento dos riscos é que se insere a implementação de controles internos, com vistas a eliminar, mitigar ou até mesmo transferir a terceiros os riscos que possam prejudicar os objetivos da organização.

48. Assim, é inconcebível pensar em implementação de controles internos em uma organização sem que primeiro tenha-se conhecimento dos riscos associados

às atividades dessa organização, uma vez que a razão de ser de um controle é enfrentar um determinado risco.

49. Nesse contexto, cabe destacar as competências relacionadas à gestão de riscos: a alta administração da organização é responsável por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos dos seus diversos órgãos; já o corpo funcional de cada um desses órgãos é responsável por executar os controles internos associados às suas atividades conforme concebidos e reportar à alta administração em casos de falhas constatadas, gerenciando os riscos relacionados com sua área de atuação; e o OCCI é responsável por coordenar todo o sistema de controle interno, principalmente assessorando a alta administração e avaliando a adequação e eficácia dos controles instituídos (essa segunda atribuição será tratada no tópico 3.2 deste Relatório).

50. A assessoria do OCCI em relação à gestão de riscos se dá por meio de: fornecimento de metodologias apropriadas (exemplo: modelo COSO, política de gerenciamento de riscos da CGU – IN nº 01/2016, que podem ser adaptados à realidade municipal); estímulo à adoção de uma política formal de gestão de riscos; capacitação e treinamento dos gestores; sugestão de boas práticas, etc.

51. Nesse sentido, vale citar as diretrizes da ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro), que orientam que:

Os órgãos de Controle Interno devem atuar de forma sistemática e orientada para a avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles internos primários e da governança pública, expedindo, quando necessário, normas regulamentares com vistas a prevenir ilícitos e compatibilizar as práticas administrativas aos princípios constitucionais da Administração Pública. (Item 17 das Diretrizes da ENCCLA para implementação e funcionamento de controle interno)

As atividades dos órgãos de Controle Interno devem contemplar, entre outras, ações de orientação e capacitação aos gestores públicos, com vistas à melhoria dos controles internos primários, ao aprimoramento da gestão pública e à prevenção quanto à má aplicação dos recursos públicos. (Item 20 das Diretrizes da ENCCLA para implementação e funcionamento de controle interno)

52. Além disso, como parte da gestão de riscos, é importante também que se busque padronizar as rotinas administrativas e os procedimentos de controle associados a essas rotinas dentro da organização.

53. Conforme os itens 14f e 20 da Resolução ATRICON nº 05 de 2014:

O funcionamento eficaz do Sistema de Controle Interno das organizações públicas pressupõe a normatização das atribuições e responsabilidades, das rotinas de trabalho

mais relevantes e de maior risco e dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos e dos processos de trabalho da organização.

À Unidade de Controle Interno compete, entre outras atribuições, coordenar, orientar e opinar acerca da normatização das rotinas e dos procedimentos de controle inerentes aos processos de trabalho da organização, bem como realizar auditorias de avaliação dos controles internos dos sistemas administrativos e dos processos de trabalho da entidade ou órgão, visando promover sua melhoria contínua.

54. A padronização auxilia na prevenção de práticas ineficientes, antieconômicas, corrupção, outras inadequações, além de possibilitar que não haja perda de dados em caso de troca de gestão, por exemplo, e evitar retrabalhos.

55. Ao OCCI, nesse contexto, cabe estimular que os gestores normatizem suas rotinas internas, por meio de instruções normativas, portarias, definição de fluxogramas, procedimentos operacionais padrão, elaboração de cartilhas e manuais com linguagem acessível, etc., orientando-os até mesmo sobre boas práticas identificadas em outras organizações.

56. Inclusive, uma das diretrizes do CONACI para o desempenho da função controladoria pela unidade de controle interno é a de orientar o gestor público de forma proativa ou provocada, sobre matérias relacionadas à execução dos atos administrativos com vistas à prevenção de práticas ineficientes, antieconômicas, corrupção e outras inadequações, além de propor ações para a racionalização dos recursos.

57. A ação do OCCI nesse sentido deve ser coordenada com as demais pastas para mapear os processos e avaliar os riscos envolvidos, com a consequente padronização dos processos e rotinas administrativas e do desenho dos controles para enfrentar os riscos.

58. Essa interação permite alinhar o conhecimento daqueles que estão diretamente envolvidos com as rotinas administrativas, possibilitando maior adesão por parte dos gestores das melhorias sugeridas pelo OCCI.

59. Assim, como em Novo Gama a Controladoria Geral do Município é quem exerce o papel de Órgão Central de Controle Interno, caberia a ela assessorar a alta administração do município e os gestores dos demais órgãos municipais na gestão dos riscos associados a seus objetivos e coordenar a normatização e padronização de seus processos de trabalho e procedimentos de controle.

60. Entretanto, identificou-se que essas atribuições não vêm sendo desenvolvidas pela CGM. No decorrer da auditoria foram obtidas as seguintes respostas que concorrem para essa conclusão:

a) A CGM respondeu expressamente que não assessora os demais órgãos municipais na gestão de riscos, e que não atua de maneira alguma em relação ao processo de análise de riscos;<sup>9</sup>

b) Mesmo no período de calamidade pública, decorrente da pandemia da COVID-19, verificou-se que não houve assessoria da CGM em relação aos riscos que pudessem afetar a arrecadação municipal e aos riscos relacionados às contratações emergenciais e demais ações que se fizeram necessárias no período<sup>10</sup>;

c) A CGM respondeu expressamente que não assessora os demais órgãos municipais na padronização de suas atividades internas e dos procedimentos de controle a elas associadas, com vistas a prevenir práticas antieconômicas, ineficientes, corrupção e outras inadequações, bem como não propõe outras ações que visem à racionalização de recursos.<sup>11</sup>

61. As principais causas apuradas para a ocorrência do achado tratado neste tópico são: ausência de regulamentação em relação às atividades que devem ser desenvolvidas pela CGM como Órgão Central de Controle Interno; atribuição de competências à CGM inadequadas às finalidades institucionais (como exercício de controles internos de gestão); falta de capacitação e treinamento contínuos; falta de suporte da alta gestão em estruturar a CGM de maneira a conferir-lhe a independência e autonomia necessárias à sua atuação; quantitativo insuficiente de pessoal; e ausência de referenciais técnicos de gestão no âmbito da CGM.

62. Em relação à ausência de regulamentação das atribuições da CGM, verificou-se que existe a lei de criação da Controladoria (Anexo I) que trata, de maneira abrangente, de suas finalidades institucionais, a saber: avaliar as metas do PPA, a execução dos programas de governo e do orçamento do município; comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos municipais; exercer o controle das

<sup>9</sup> Questões 1.1, 2.2 e 3.9 do Questionário Despesa; Questão 2.7 do Questionário Receita e Questões 06, 08, 09 e 10 do Questionário Padronização.

<sup>10</sup> Questões 5.1 a 5.4 do Questionário Despesa; Questões 4.1 e 4.2 do Questionário Receita; Questões 7, 11 e 12 do Questionário Padronização e Ofício 023/29020-CG/PMNG.

<sup>11</sup> Questões 02, 03, 04, 4.1 e 4.2 do Questionário Padronização.

operações de crédito e garantias, bem como direitos e haveres do município; e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

63. Contudo, não existe nenhum outro ato normativo que regule essas atribuições, especificando quais atividades a CGM deve desenvolver para atingir as finalidades trazidas por sua lei de criação, nem contextualizando-a no SCI como Órgão Central de Controle Interno, responsável por atuar na linha do *The IIA* denominada auditoria governamental. Assim, falta clareza em relação à atuação da CGM no âmbito do SCI, não havendo distinção clara de suas responsabilidades e das responsabilidades da alta administração e dos demais órgãos municipais.

64. Como consequência dessa ausência de regulamentação e como outra causa detectada no decorrer da auditoria, verificou-se que na prática são atribuídas à Controladoria atividades estranhas à sua finalidade institucional de OCCI, tais como o exercício de controles internos típicos de gestão, que deveriam na verdade ser de responsabilidade das unidades executoras do SCI, ou seja, dos demais órgãos municipais responsáveis que executam as atividades relacionadas àquele controle associado.

65. Verificou-se, por exemplo, que a CGM é responsável por “atestar” todos os processos de execução de despesa do município, verificando as formalidades relacionadas com o empenho, a liquidação e o pagamento. Essa situação faz com que toda a capacidade operacional da CGM seja comprometida nessas análises, inviabilizando que a Controladoria atue na sua atribuição típica de OCCI relacionada à coordenação da gestão de riscos e assessoria na padronização de rotinas administrativas. Esse fato ainda é agravado quando se observa a estrutura de pessoal da CGM, que atualmente conta com apenas quatro servidores e um estagiário.

66. Aliás, o quantitativo de pessoal foi outra causa detectada e uma justificativa constante apontada pela CGM nos questionários para o não exercício de diversas de suas atribuições institucionais.

67. Vale ainda destacar que a outra causa detectada para o achado tratado neste tópico foi a falta de suporte da alta gestão do município em estruturar a Controladoria de maneira a conferir-lhe a autonomia e independência necessárias para sua atuação, o que também pode ser uma consequência da falta de regulamentação adequada das atribuições da CGM.



68. Se não há esclarecimento em relação à natureza de sua atuação (aqui neste tópico especificamente em relação à sua responsabilidade de assessoria na gestão de riscos e na coordenação da padronização), também haverá resistência dos gestores do município em garantir uma atuação autônoma da CGM.

69. Por fim, detectou-se como causa para a inexistência de assessoria em relação à gestão de riscos e à padronização a ausência, no âmbito da Controladoria, de adoção de referenciais técnicos de gestão para conduzir sua atuação. Não são adotados, por exemplo, instruções normativas, cartilhas, manuais, ou qualquer metodologia consagrada que trate de gestão de riscos, o que associado à falta de regulamentação adequada das atribuições da CGM e à falta de treinamento e capacitação contínuos dos servidores da Controladoria (outra causa apurada) cooperam para a falta de conhecimento do ‘como fazer’, em relação às atividades que devem ser desenvolvidas pelo Órgão Central de Controle Interno visando assessorar a administração na gestão de riscos e padronização das rotinas internas, bem como dos métodos adequados para que essas atividades sejam desenvolvidas.

70. Como efeito para o município, tendo em vista que o principal objetivo da gestão de riscos é garantir que os objetivos da organização sejam atingidos, a ausência de assessoria da CGM nesse sentido aos demais órgãos municipais pode comprometer o atingimento das finalidades institucionais desses órgãos, ou seja, comprometer a eficácia de toda a gestão municipal.

71. Além disso, considerando que a avaliação dos riscos (probabilidade e impacto) visa auxiliar no processo de implementação dos controles internos, de forma que riscos baixos demandem menos mecanismos de controle e vice e versa, a ausência de assessoria da CGM aos demais órgãos nesse sentido pode comprometer a relação custo-benefício dos controles implementados. Isto posto, pode-se ter um excesso de controles para processos com baixa incidência de riscos, ou ainda, na outra ponta, pode-se deixar riscos altos descobertos relacionados a outros processos, pela ausência de mecanismos de controle adequados para mitigá-los.

72. Esse cenário também prejudica a prevenção da ocorrência de atos ilícitos no âmbito da administração municipal e outras inadequações, comprometendo o *compliance*.

73. Por fim, a ausência de padronização das rotinas administrativas dos órgãos municipais pode ocasionar práticas ineficientes, uma vez que, sem



padronização formal quanto à execução do processo, as pessoas tendem a executar os processos de trabalho com base no conhecimento adquirido com a própria prática, repassando esse conhecimento informalmente aos servidores que chegam, perpetuando a prática de atos inadequados e ocasionando retrabalhos. De outro modo, a gestão fica refém do conhecimento de alguns servidores que sempre executaram aquele processo, gerando sobrecarga e impossibilitando ou dificultando a rotatividade no exercício das funções. Daí, se por algum motivo esses servidores não estão presentes, perde-se o conhecimento, prejudicando a continuidade dos serviços públicos.

74. Visando sanar a deficiência apresentada neste tópico, propõe-se **determinar** ao Poder Executivo Municipal de Novo Gama primeiro que regulamente as atribuições da CGM, de modo a esclarecer as finalidades institucionais do OCCI, a diferenciar as responsabilidades relacionadas ao SCI e não atribuir à CGM competências estranhas à sua finalidade institucional; e segundo que busque estruturar adequadamente a Controladoria, de modo que lhe sejam garantidas a autonomia e independência necessárias e buscando identificar as necessidades qualitativas e quantitativas de pessoal e de recursos tecnológicos necessários à atuação da CGM.

75. Propõe-se também **recomendar** ao Poder Executivo Municipal, juntamente com a Controladoria Geral de Novo Gama, que promovam, por meios próprios ou utilizando-se de cursos disponíveis nas plataformas dos diversos órgãos de controle interno e externo, a capacitação adequada do quadro funcional da CGM.

76. À CGM propõe-se **recomendar** que busque adotar referenciais técnicos que tratem de metodologias adequadas para a assessoria em relação à gestão de riscos e coordenação da normatização das rotinas administrativas e procedimentos de controle dos diversos órgãos municipais, bem como que adote um planejamento formal de suas atividades que busque incluir ações relacionadas a essa coordenação.

### **3.2 Inexistência de avaliações de controles internos de gestão**

77. A CGM não realiza auditoria para avaliar a adequação e eficácia dos controles internos concebidos e implementados pela gestão do município.

78. A auditoria interna é uma das funções do OCCI, que tem por finalidade **avaliar os controles internos administrativos** dos órgãos e entes jurisdicionados, avaliar a legalidade, legitimidade e os resultados da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, bem como da aplicação dos recursos públicos por pessoas físicas ou jurídicas.<sup>12</sup>

79. Conforme o Modelo das Três Linhas, é papel da auditoria interna, representado pelo Órgão Central de Controle Interno 'a avaliação e assessoria independentes e objetivas sobre a adequação e eficácia da governança e do gerenciamento de riscos'.

80. A Resolução da ATRICON nº 05/2014, em seu item 27 c, estabelece como prerrogativa da unidade de auditoria interna a 'realização de auditorias internas periódicas para avaliação dos controles internos dos processos de trabalho da organização'.

81. A avaliação dos controles internos implementados pelos diversos órgãos municipais é primordial para o funcionamento adequado do SCl, uma vez que por meio dela é que é possível aos gestores ter um *feedback* quanto à adequação e eficácia dos procedimentos de controle por ele implementados e/ou executados.

82. Assim, essas avaliações agregam valor para as entidades e permitem que o OCCI atue de maneira preventiva ao invés de concentrar sua atuação apenas em ações a *posteriori*, já detectando possíveis falhas nos controles internos que possam levar a situações de inconformidade, desvios, malversação de recursos, práticas infecientes, etc., e podendo atuar de maneira mais efetiva para que essas situações não se concretizem.

83. Além disso, a avaliação de controles internos também otimiza o trabalho da Controladoria, uma vez que, por meio dela, é possível que a CGM atue avaliando todo o ambiente de controle da entidade e/ou seus macroprocessos, identificando

---

<sup>12</sup> CONACI, Diretrizes para o controle interno no setor público, item 15, 2010.

gargalos que poderiam afetar toda a cadeia daquela atividade, de maneira que não seja necessário atuar em cada uma das etapas do processo em si.

84. Nesse sentido, a CGM não deve atuar executando algum mecanismo de controle interno, mas, de modo independente, deve avaliar se os controles concebidos pela gestão e executados por cada servidor responsável pelo processo são capazes de responder aos riscos e garantir os objetivos<sup>13</sup> para os quais foram concebidos, a saber: **operacional** (eficácia e eficiência das operações, inclusive metas financeiras e salvaguarda de ativos); **divulgação** (requisitos de confiabilidade, oportunidade e transparência ou outros termos estabelecidos pelas autoridades competentes); **conformidade** (cumprimento de leis e regulamentações).

85. Constatou-se as seguintes situações que comprovam a inexistência de avaliações dos controles internos de gestão pela CGM:

a) A CGM afirmou especificamente que não avalia os controles internos relacionados à gestão dos bens móveis e imóveis do município; e embora, tenha respondido que verifica se os controles relacionados a essa gestão permitem a identificação dos responsáveis pela salvaguarda dos bens municipais e sua adequada contabilização, verificou-se que, na prática, essa análise é feita somente nos momentos de avaliação dos balanços patrimoniais, que registram situações já consolidadas, não havendo, portanto, uma sistemática de avaliação dos controles implementados, como forma de verificar sua eficácia na salvaguarda e contabilização dos ativos;<sup>14</sup>

b) Em relação aos procedimentos vinculados à arrecadação da receita pelo município, a CGM respondeu que quem monitora os controles relacionados a essas atividades é a Secretaria de Arrecadação Tributária e a Secretaria de Administração e Finanças, não havendo participação da Controladoria na avaliação dos controles internos associados a atividades como análise da metodologia do cálculo de previsão de receitas; destinação de recursos obtidos com alienação de ativos; renúncia de receitas; inscrição em dívida ativa, etc., como forma de avaliar se esses controles auxiliam na garantia de que essas atividades serão realizadas de acordo com as normas legais e de maneira eficiente;<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Controle Interno – Estrutura Integrada, modelo conceitual COSO I 2013.

<sup>14</sup> Respostas dadas às questões 02, 04 e 05 do Questionário Bens Móveis e Imóveis.

<sup>15</sup> Respostas dadas às questões 1.5, 2.1, 2.4 e 2.6 do Questionário Receita.

c) Com relação aos processos relativos à despesa pública, a CGM informou que, em relação à execução contratual, ela atua verificando a real execução dos contratos, por meio da análise dos procedimentos licitatórios e das notas de liquidação; em relação às operações de crédito e reconhecimento de passivos, a CGM não atua de maneira alguma. Ou seja, não existe avaliação dos controles associados às diversas atividades relacionadas à despesa pública, de forma a verificar a adequação e eficácia desses controles na garantia de que essas atividades serão executadas conforme as normas, de maneira eficiente e de maneira a garantir a integridade das informações contábeis a elas relacionadas. Além disso, em relação à execução contratual, percebe-se que a CGM participa como parte do processo, executando procedimentos de controle, o que, inclusive, prejudica a independência que a Controladoria deveria ter na avaliação dos controles internos associados a essas atividades.<sup>16</sup>

86. As razões para a não realização de avaliações de controles internos por parte da CGM são: ausência de regulamentação em relação às atividades que devem ser desenvolvidas pelo OCCI; atribuição de competências à CGM inadequadas às suas finalidades institucionais; falta de capacitação e treinamento contínuos aos servidores; falta de suporte da alta gestão para estruturar adequadamente o OCCI, de modo a conferir-lhe a autonomia e independência necessárias; quantitativo insuficiente de pessoal; e ausência de referenciais técnicos de gestão no âmbito da CGM que tratem das finalidades e metodologias para avaliação de controles internos; causas essas todas já tratadas no tópico 3.1 deste Relatório.

87. Contudo, em relação à atribuição de competências inadequadas às finalidades institucionais da Controladoria, importante destacar aqui que algumas dessas competências atribuídas indevidamente consistem na própria execução de controles internos de gestão ou de primeira linha. Nas respostas aos questionários aplicados, a CGM informou expressamente que embora tenha sido criada com a nomenclatura de Controladoria Geral do Município (que deveria exercer as funções de OCCI), na prática ela atua como unidade executora de controles internos de todos os órgãos da administração municipal<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Resposta dada às questões 3.3, 3.7 e 3.10 do Questionário Despesa, complementadas pelas informações constantes dos itens 01, 02 e 12 do Ofício 023/2020-CG/PMNG.

<sup>17</sup> Resposta dada à questão 1.3 do Questionário Despesa.

88. Essa situação acarreta dois grandes problemas: de um lado, essa atribuição inadequada compromete toda a capacidade operacional da CGM (que conta com um quadro de servidores bastante reduzido), inviabilizando que mais atividades (essas sim correspondentes às suas atribuições institucionais) sejam desenvolvidas; e de outro inviabiliza que a Controladoria avalie os controles internos como unidade de auditoria interna, uma vez que o fato de a CGM executar os controles compromete a independência necessária para avaliá-los.

89. Como efeito da ausência de atuação da CGM nessa área e, considerando que o principal objetivo da avaliação de controles internos é verificar a adequação do desenho e a eficácia dos controles internos implementados pela gestão, a ausência dessa avaliação pode contribuir para que os controles sejam executados na administração municipal de maneira inadequada à consecução dos objetivos dos controles. Vale destacar que os objetivos gerais dos controles internos em qualquer organização são: garantir aderência a leis, regulamentos e políticas da organização; garantir a eficiência, eficácia e efetividade operacional; produzir informações íntegras e confiáveis para subsidiar o processo de prestação de contas da organização; salvaguardar os recursos públicos contra desperdícios, perda, mau uso, apropriação indevida. Assim, a ausência de avaliação da adequação do desenho e eficácia dos controles internos de gestão favorece a ocorrência e perpetuação de situações contrárias à legalidade; pode comprometer a eficiência, eficácia e efetividade dos órgãos municipais; pode prejudicar a integridade das informações contábeis; e pode prejudicar a salvaguarda dos ativos da entidade municipal.

90. Além disso, há prejuízo ao adequado tratamento dos riscos identificados que possam comprometer os objetivos dos órgãos municipais, uma vez que a avaliação dos controles internos permite identificar se os controles que estão implementados são realmente eficazes no enfrentamento dos riscos a que se propõem mitigar, bem como há prejuízo à relação custo-benefício do controle, uma vez que a ausência de avaliação dos controles internos da gestão pode contribuir para a perpetuação de implementação de mecanismos de controle excessivos em operações que representam baixos riscos à organização, por exemplo.

91. Por fim, também prejudica-se a função de auditoria interna inerente ao OCCI, desviando-a de sua finalidade de atuação no âmbito do Sistema de Controle

Interno ao executar as atividades de controle interno, em alguns casos, ao invés de avaliá-lo.

92. Perante esses apontamentos e, considerando que as causas identificadas para a ausência de atuação da CGM na avaliação dos controles internos executados pelos demais órgãos municipais são coincidentes com as causas apontadas no achado “inexistência de coordenação em relação à gestão de riscos e padronização de rotinas administrativas”, propõe-se **determinar** ao Poder Executivo Municipal de Novo Gama e **recomendar** a ele e à Controladoria Geral as ações já tratadas no tópico 3.1 deste Relatório, com vistas a sanar também as deficiências apontadas.

93. Além disso, pretende-se **recomendar** à Controladoria Geral de Novo Gama que faça gestão junto à Chefe do Poder Executivo no sentido de incluir no plano de governo o nível de maturidade do SCI e o nível de capacidade da auditoria interna almejados pelo Município, bem como que faça a devida avaliação e monitoramento, com base na matriz IA-CM para a auditoria interna e matriz SCI, para checar a possibilidade de atingimento dos níveis de maturidade e capacidade ora estipulados, propondo os ajustes necessários para seu atingimento.

### **3.3 Incipiência das ações para avaliar a legalidade dos atos de gestão**

94. As ações empreendidas pela CGM para avaliar a legalidade dos atos da gestão municipal são incipientes e não alcançam sua integralidade.

95. De acordo com as principais diretrizes da auditoria interna no setor público<sup>18</sup>, a avaliação de legalidade dos atos da gestão é uma atribuição de competência do OCCI, cujo objetivo é emitir uma opinião, um juízo de valor, com base em análises objetivas de evidências, quanto à regularidade ou não de determinados atos ou fatos relacionados à gestão do ente público.

96. A avaliação da legalidade ou conformidade dos atos da gestão é determinação expressa no artigo 70 da Constituição Federal e deve incidir sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna do IIA; Manual de auditoria interna governamental do poder público federal; referencial técnico da atividade de auditoria governamental da CGU; Diretrizes para o controle interno no setor público do CONACI, etc.

<sup>19</sup> A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (Artigo 70 da Constituição Federal de 1988).



97. Tal competência também está normatizada na Resolução Normativa do TCMGO nº 04/2001, artigo 1º, II.

98. Essa atribuição deve ser exercida de modo integral dentro da administração pública e para com os terceiros que administrem recursos públicos, considerando todos os aspectos da gestão que estão submetidos à legalidade.

99. Assim, a avaliação de legalidade da gestão é feita principalmente por meio do exercício de atividades de fiscalização, que são típicas da auditoria interna (inspeções, auditorias, visitas técnicas), mas também pode ser feita, por exemplo, por meio de análises de processos de compra (licitações, inexigibilidades, dispensas); acompanhamento da execução de contratos; análise de prestações de contas de terceiros; acompanhamento da gestão patrimonial da entidade; acompanhamento da execução de despesas consideradas expressivas, com alto risco de desvios ou relevantes para a sociedade (tais como despesas relacionadas à área da saúde e educação), etc.

100. Portanto, cabe ao OCCI, como órgão responsável pela função auditoria interna dentro do SCI, primordialmente o exercício de atividades de fiscalização com vistas a comprovar a legalidade da gestão, sendo que outras atividades que também visem a esse fim devem ser realizadas conforme previsto nas legislações desses órgãos e/ou conforme o julgamento profissional dos servidores do OCCI, que podem contemplar no seu escopo de atuação atividades e análises que entendam pertinentes, relevantes e essenciais no contexto de determinado ente público para a comprovação da legalidade dos atos.

101. No município de Novo Gama, a Lei Municipal nº 1.362/2013 (Anexo I), em seu artigo 2º, atribuiu à Controladoria Geral do Município a competência de comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública municipal e da aplicação de recursos por entidades de direito privado.

102. Contudo, verificou-se, na execução da auditoria, que a CGM não exerce atividades de fiscalização que visem à essa comprovação de legalidade e que as demais atividades desenvolvidas com esse fim são ainda incipientes, restritas a análises documentais, na maioria das vezes exercidas como partes do processo ao invés de tendentes a avaliá-los de modo independente.



103. São estas as situações identificadas durante a execução da auditoria, que evidenciam a deficiência na atuação da CGM:

a) A CGM apontou que não existe uma sistemática de acompanhamento das despesas mais expressivas do município, por exemplo, sendo que a Controladoria analisa todas as despesas previamente e as liquida no sistema; bem como que, em relação à compatibilidade dessas despesas com os programas de governo e em relação à análise de preços, a CGM verifica esses pontos por meio de análise processual (análise dos documentos juntados aos procedimentos administrativos)<sup>20</sup>;

b) Quanto à execução de contratos e prestações de contas de terceiros, a CGM apontou que atua verificando a real execução dos contratos e analisando prestações de contas apenas de alguns convênios; contudo, pela ausência de documentação comprobatória e pelos esclarecimentos prestados após a solicitação de esclarecimentos adicionais, verificou-se que na prática não existe atuação efetiva da Controladoria nesse sentido<sup>21</sup>;

c) Mesmo no período da pandemia, a CGM não desenvolveu sistemáticas para avaliar a legalidade das despesas relacionadas ao enfrentamento da Covid-19<sup>22</sup>;

d) Quanto à receita municipal, a CGM também respondeu que não exerce atividades com vistas a avaliar a legalidade dos atos relacionados à arrecadação; à verificação da vinculação das receitas; destinação de recursos obtidos com alienação de ativo; renúncias de receitas; inscrição em dívida ativa, etc<sup>23</sup>;

e) Com relação aos atos relativos aos bens patrimoniais, a CGM informou que não atua avaliando a conformidade dos atos relativos à exata contabilização dos bens patrimoniais, bem como no tratamento que é dado aos bens inservíveis pelo município.<sup>24</sup>

f) Quanto às atividades de fiscalização (inspeções, auditorias), a CGM respondeu expressamente que não as executa<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Respostas das Questões 2.2, 3.1 e 3.2 do Questionário Despesa.

<sup>21</sup> Respostas das Questões 3.3 e 3.4 do Questionário Despesa; Informações complementares prestadas mediante Ofício 023/2020-CG/PMNG.

<sup>22</sup> Resposta das Questões 5.1 e 5.2 do Questionário Despesa.

<sup>23</sup> Respostas das Questões 1.6, e 2.3 a 2.6 do Questionário Receita.

<sup>24</sup> Respostas das questões 5.1 e 6.1 do Questionário Bens Móveis e Imóveis.

<sup>25</sup> Respostas das Questões 4.1 do Questionário Despesa e 3.1 do Questionário Receita.

104. Como causas dessa incipiência apurou-se as mesmas causas já percorridas nos tópicos 3.1 e 3.2 (ausência de regulamentação em relação às atividades que devem ser desenvolvidas pelo OCCI; atribuição de competências à CGM inadequadas às suas finalidades institucionais; falta de capacitação e treinamento contínuos aos servidores; falta de suporte da alta gestão para estruturar adequadamente o OCCI, de modo a conferir-lhe a autonomia e independência necessárias; quantitativo insuficiente de pessoal; e ausência de referenciais técnicos de gestão no âmbito da CGM que tratem das finalidades e metodologias para avaliação de controles internos).

105. Além delas, constatou-se que a ausência de um planejamento formal por parte da CGM contribui para a não atuação da Controladoria em diversas de suas atribuições, inclusive na avaliação de legalidade dos atos da gestão.

106. Sabe-se que, diante da amplitude do campo de atuação do controle interno, da diversidade de tarefas que esse ente deve exercer de maneira obrigatória e das dificuldades estruturais que esses órgãos enfrentam, é impossível que eles consigam abarcar todas as transações da entidade ao mesmo tempo. Portanto, é necessário atuar estabelecendo-se objetivos estratégicos, prioridades, de acordo com as finalidades institucionais do OCCI e objetivando contemplar objetos que agreguem valor às entidades, que apresentem maior riscos de desvios e ineficiências e/ou representem maior materialidade para o município e relevância para a sociedade.

107. O planejamento visa, nesse contexto, auxiliar na atuação estratégica da CGM. Assim, um planejamento permitiria que a atuação da Controladoria ocorresse de maneira seletiva, desafogando-a e colocando em perspectiva todas as frentes em que é necessário a CGM atuar, com vistas a conciliar todas essas atividades que devem ser desenvolvidas com sua capacidade operacional e buscando-se, gradativamente, atuar em todas elas por meio da seleção de objetos variados. A ausência dele ocasiona a falta de rumos e uma atuação tendente a sempre “apagar incêndios”, com risco inclusive de, como verificado no caso concreto, deixar-se de desempenhar muitas de suas atribuições legais.

108. Como efeitos da incipiência da atuação da CGM com relação à avaliação da legalidade dos atos de gestão verifica-se prejuízo à governança, transparência e *accountability*, pela ausência de *feedbacks* em relação à conduta dos gestores em termos de legalidade e legitimidade; favorecimento à ocorrência de desvios ou

malversação de recursos, uma vez que o exercício de atividades de fiscalização poderia contribuir para a prevenção dessas situações; e maior possibilidade de ocorrência ou perpetuação de situações de inconformidade na administração pública, prejudicando-se o *compliance*, uma vez que o principal objetivo da avaliação de legalidade dos atos da gestão é verificar o grau de aderência desses atos às normas e regulamentos da entidade.

109. Por fim, destaca-se que também há descumprimento da própria Lei Municipal nº 1.362/2013 e da RN 004/01 do TCMGO, que disciplinam que cabe à CGM avaliar a legalidade dos atos da gestão patrimonial, financeira, orçamentária, operacional e contábil do município.

110. Desse modo, perante esses apontamentos, propõe-se **determinar** e **recomendar** ao Poder Executivo Municipal e à Controladoria Geral do Município a adoção das ações já apontadas nos tópicos 3.1 e 3.2 deste relatório em relação às causas coincidentes apuradas; e, em relação à ausência de planejamento, pretende-se **recomendar** à Controladoria Geral de Novo Gama que adote um planejamento formal de suas atividades a cada exercício, considerando sua missão institucional e sua capacidade operacional, de modo a contemplar em seu escopo de atuação atividades relacionadas a todas as suas finalidades institucionais e de forma que esse escopo baseie-se em critérios apropriados, tais como agregação de valor, materialidade, criticidade/vulnerabilidade (matriz de riscos) e relevância, de maneira que: a) seja possível à CGM atuar de forma seletiva e variando, ao longo do tempo, seus objetos e escopos de análises, de maneira a abranger o máximo possível de operações dos órgãos municipais; b) seja amenizado o problema do quantitativo de servidores de que a CGM dispõe, uma vez que o planejamento permite que sejam priorizadas as áreas e atividades com mais riscos, otimizando recursos humanos e operacionais; c) seja possível à CGM atuar de maneira mais efetiva, diminuindo as análises unicamente documentais em relação aos processos de despesa do município e evoluindo para o exercício de atividades de fiscalização, avaliação e consultoria.

### **3.4 Inexistência de atividades para avaliar os resultados de gestão**

111. Os trabalhos desenvolvidos pela CGM, em sua maioria, não avaliam o desempenho da gestão municipal.

112. Semelhantemente à atribuição tratada no tópico anterior, a avaliação dos resultados da gestão também consiste na emissão de uma opinião com base na análise de evidências. Contudo, o objetivo aqui é emitir um juízo de valor sobre o desempenho da gestão, em termos de eficácia, eficiência e efetividade.

113. Um instrumento clássico da avaliação da *performance* administrativa é a auditoria operacional, que consiste em um exame sistemático de programas, atividades, órgãos, etc., com vistas à proposição de melhorias que possam melhorar a prestação dos serviços públicos.

114. Outros tipos de atividades além da auditoria operacional, porém, também podem ser desenvolvidas com o intuito de fornecer à sociedade um *feedback* quanto à qualidade do gasto público, como por exemplo, avaliações quanto ao cumprimento das metas do PPA, LDO e LOA e atingimento de metas e dos impactos esperados dos programas de governo; acompanhamentos e análises em relação a índices oficiais que tratem da eficiência administrativa em determinadas áreas, tais como como IDEB, IEGM, etc.

115. A avaliação dos resultados da gestão quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração municipal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, é competência do Sistema de Controle Interno, prevista no artigo 74, II, da Constituição Federal.

116. Como umas das finalidades da auditoria interna, de acordo com as Diretrizes do CONACI, item 15, cabe à unidade de auditoria essa atribuição, além da avaliação quanto à economicidade e efetividade na aplicação dos recursos públicos.

117. Nesse sentido, a Lei Municipal nº 1.362/2013, artigo 2º, atribuiu à CGM a competência para realizar tal avaliação; contudo, na auditoria constatou-se que a Controladoria não vem desempenhando essa atribuição.

118. Para Cohen et al (1993 apud TCU, 2010), a eficiência é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a

mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado.<sup>26</sup>

119. A eficácia é definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados<sup>27</sup>. O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.<sup>28</sup>

120. A economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (ISSAI 3000/1.5, 2004).

121. Por fim, ainda conforme Cohen et al (1993 apud TCU, 2010), a efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado (COHEN; FRANCO, 1993).<sup>29</sup>

122. Diante disso, são essas as evidências identificadas na auditoria que comprovam a inexistência de atividades destinadas a avaliar o desempenho da gestão pública municipal:

a) A CGM informou que não contempla em suas análises aspectos operacionais da despesa pública, tais como índices oficiais, sendo esse acompanhamento uma responsabilidade de cada gestor individualmente;<sup>30</sup>

b) Em relação aos programas de governo, a CGM informou que atua na análise da execução orçamentária somente e com foco na verificação da

<sup>26</sup> Manual de Auditoria Operacional TCU, 2010, p.11 e 12.

<sup>27</sup> Cohen et al (1993 apud TCU, 2010).

<sup>28</sup> Manual de Auditoria Operacional TCU, 2010, p.11 e 12.

<sup>29</sup> Manual de Auditoria Operacional TCU, 2010, p.11 e 12.

<sup>30</sup> Resposta à Questão 3.5 do Questionário Despesa.

conformidade dos atos, não avaliando, por exemplo, o atingimento das metas estipuladas e impactos esperados dessas políticas públicas;<sup>31</sup>

c) Já em relação à receita municipal, a CGM também informou que não verifica, por exemplo, o atingimento das metas de arrecadação estipuladas nos instrumentos de planejamento orçamentário;<sup>32</sup>

d) Por fim, a CGM respondeu que não realiza atividades de fiscalização (auditorias) que visem avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional do município.<sup>33</sup>

123. De modo geral, as causas para a inexistência de atuação da CGM em relação à avaliação dos resultados da gestão municipal são as mesmas relacionadas aos demais achados já apresentados nos tópicos 3.1 a 3.3 deste Relatório, porém convém destacar que o quantitativo insuficiente de servidores, a falta de capacitação e treinamento contínuos e a ausência de referenciais técnicos de gestão que tratem de auditoria interna governamental contribuem sobremaneira para a deficiência aqui apontada, uma vez que são imprescindíveis para o exercício da função auditoria.

124. Nesse sentido, pode-se destacar as diretrizes para a implementação e funcionamento de controle interno da ENCCLA:

Os órgãos de Controle Interno devem dispor de recursos orçamentários, materiais, tecnológicos e de pessoal adequados e suficientes para o desempenho de suas atribuições. (Item 05)

Os órgãos de Controle Interno devem manter programa permanente de capacitação de seus quadros funcionais que garanta a constante atualização de conhecimentos e a adequada execução das atividades afetas ao controle. (Item 11)

A atuação dos órgãos de Controle Interno deve ser pautada por normas profissionais que confirmem os princípios básicos da auditoria interna, proporcionem uma estrutura adequada para a execução de trabalhos de valor agregado, estabeleçam as bases para a avaliação de qualidade das ações de controle e promovam a melhoria dos processos e operações organizacionais. (Item 13)

As normas profissionais para a prática da auditoria governamental devem observar os padrões internacionalmente estabelecidos, a exemplo da Estrutura Internacional de Práticas Profissionais do Instituto dos Auditores Internos (IPPF/IIA) e das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI/INTOSAI), adaptados ao contexto e às peculiaridades dos órgãos do Sistema de Controle Interno. (Item 14)

Os órgãos de Controle Interno devem estabelecer formalmente manuais e procedimentos que contemplem orientações relativas às etapas de planejamento, execução e supervisão dos trabalhos, bem como sobre a comunicação dos resultados,

<sup>31</sup> Respostas à Questão 3.8 do Questionário Despesa, complementada pelos esclarecimentos constantes do Ofício 023/2020-CG/PMNG.

<sup>32</sup> Resposta às questões 2.2 do Questionário Receita.

<sup>33</sup> Respostas às questões 4.2 do Questionário Despesa e 3.2 do Questionário Receita.



---

o controle de qualidade das ações de controle e o monitoramento das recomendações.  
(Item 15)

125. Como efeitos da não atuação da CGM em relação à avaliação de resultados da gestão, tem-se a possibilidade de ocorrência ou perpetuação de situações antieconômicas, inefetivas, ineficazes e ineficientes no âmbito da administração municipal, que podem comprometer o atingimento dos objetivos das políticas públicas, dos programas e dos serviços públicos municipais e acarretar prejuízos ao erário em razão de desperdício ou mau uso dos recursos.

126. Além disso, há prejuízo à governança, à transparência e à *accountability*, pela ausência de *feedbacks* à sociedade em relação à qualidade do gasto público; e descumprimento da Lei Municipal nº 1.362/2013 e RN nº 004/01 do TCMGO, que estipulam que cabe ao OCCI avaliar a gestão pública municipal pelos aspectos da eficácia, eficiência e economicidade.

127. Perante esses apontamentos, propõe-se **determinar** e **recomendar** ao Poder Executivo Municipal e à Controladoria Geral de Novo Gama as ações apontadas nos tópicos 3.1 a 3.3 deste Relatório, além de **recomendar** à Controladoria que busque adotar referenciais técnicos de gestão para conduzir sua atuação, com vistas a estabelecer metodologias apropriadas para as auditorias internas, mediante a elaboração de um manual ou adoção formal de outros referenciais que tratem das etapas, tipos, objetivos, definição de escopo, etc., das auditorias internas.

### **3.5 Carência de ações que contribuam para a melhoria contínua da transparência e do controle social**

128. A CGM não vem desenvolvendo ações que fomentem a cultura da transparência e de estímulo ao controle social no âmbito do município de Novo Gama.

129. Conforme orientam as Diretrizes para o Controle Interno no Setor Público do CONACI, itens 4 e 54, no exercício da função Controladoria, cabe ao OCCI fomentar a transparência e o controle social da gestão governamental, coordenando ações nesse sentido, como forma de prevenir e combater a corrupção.



130. A transparência pública pressupõe não apenas quantidade, mas qualidade na divulgação dos atos públicos, ou seja, informações claras e objetivas, compreensíveis ao público a que se destina<sup>34</sup>.

131. Especificamente em relação à transparência, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) dispõe em suas Diretrizes para a implantação e funcionamento do controle interno que cabe ao OCCI promover a transparência e fiscalizar o cumprimento, pelos órgãos públicos sob sua responsabilidade, da Lei de Acesso à Informação (item 21).

132. No município de Novo Gama, a Lei Municipal nº 1.751/2019, dispõe que cabe aos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimento, divulgação de informações de interesse coletivo e geral por meio da divulgação obrigatória no site oficial da prefeitura, bem como que o acesso à informação será garantido por meio do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), também disponível no site oficial da prefeitura e em uma unidade presencial na sede da prefeitura, vinculada ao gabinete do prefeito.

133. Assim, o gerenciamento do SIC é de responsabilidade da alta gestão municipal e a alimentação do portal da transparência de responsabilidade dos gestores de todos os órgãos municipais. Contudo, como OCCI e, atendendo às diretrizes de controle interno no setor público, cabe à CGM verificar os conteúdos disponibilizados no site oficial do município e o adequado funcionamento do SIC, com vistas a garantir o cumprimento da normativa municipal e fomentar a cultura da transparência pública no âmbito do município.

134. Com relação ao controle social, as diretrizes da ENCCLA orientam que é competência do OCCI atuar como “agentes locais de promoção do controle social, estabelecendo ações de conscientização e capacitação junto a cidadãos, conselhos municipais e organizações da sociedade civil que possam atuar no acompanhamento da aplicação dos recursos públicos” (item 22).

135. No mesmo sentido, as diretrizes do CONACI apontam que é função do OCCI ouvir a sociedade e prover a administração de informações gerenciais, com vistas a subsidiar o planejamento estratégico do ente e a formulação das políticas

<sup>34</sup> Nesse sentido, vide explicações do Conselheiro do TCMGO Fabrício Macedo Motta no artigo Publicidade e transparência são conceitos complementares, disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-01/interesse-publico-publicidade-transparencia-sao-conceitos-complementares>

públicas, bem como que cabe ao OCCI buscar reduzir o distanciamento entre a sociedade e a administração pública, agindo como intermediador na gestão de conflitos entre os interesses dos cidadãos e os da administração.

136. Um dos meios que possibilitam a participação popular na gestão pública é o canal de ouvidoria, que deve ser implantado como uma estrutura adequada para identificar os interesses dos cidadãos, recepcionando insatisfações, desejos e opiniões sobre os serviços públicos prestados pelo ente.

137. No município de Novo Gama, contudo, verificou-se que a ouvidoria ainda está em fase de implantação, não estando ainda em pleno funcionamento. Além disso, verificou-se que não existe atuação da CGM no sentido de buscar estimular práticas que prestigiem o controle social, uma vez que o cidadão é o maior interessado para que os recursos públicos sejam efetivamente geridos em prol da população e parte legítima para quem devem ser prestadas as contas e garantido o acesso para denunciar e controlar os atos dos administradores públicos.

138. Assim, embora sejam premissas fundamentais para o funcionamento do Sistema de Controle Interno, verificou-se, no decorrer da auditoria, carência de ações da CGM que busquem empreender melhorias para o fortalecimento da transparência e do controle social no município.

139. São essas as evidências que comprovam esse fato:

a) A CGM respondeu expressamente que não desenvolve ações que visem fomentar a transparência e o controle social no município<sup>35</sup>;

b) Em relação ao SIC e Portal da Transparência, a CGM informou que existe uma empresa no município que é responsável por administrar o serviço de acesso à informação e alimentar o portal da transparência, sendo que a CGM não atua de nenhuma forma verificando, por exemplo, a qualidade das informações veiculadas no portal no que tange à sua compreensibilidade pelos usuários e potencial para promoção do controle social;<sup>36</sup>

c) Mesmo no período da pandemia, em que, em razão das diversas contratações emergenciais realizadas pelos entes públicos, houve maior necessidade de transparência dos atos relacionados ao enfrentamento da Covid-19, a atuação da Controladoria se restringiu a encaminhar ofícios aos demais órgãos municipais,

<sup>35</sup> Resposta à Questão 04 do Questionário Transparência e Controle Social.

<sup>36</sup> Respostas à Questão 03 do Questionário Transparência e Controle Social e item 05 do Ofício 023/2020-CG/PMNG.

apontando as recomendações conjuntas do TCMGO que estipulavam regras de transparência, sem, contudo, monitorar a efetiva disponibilização das informações pertinentes<sup>37</sup>;

d) Em relação à Ouvidoria, a CGM apontou que, embora já exista esse módulo no site oficial do município, a ferramenta ainda está em fase de implementação, não havendo até o momento estrutura adequada no município para recepcionar os interesses do cidadão, sendo que também não há atuação da Controladoria no sentido de tentar aproximar a sociedade da administração pública, de buscar levar os interesses dos cidadãos aos responsáveis pela formulação das políticas públicas, nem mesmo de verificar se são disponibilizadas informação em relação à execução dos programas de governo<sup>38</sup>.

140. A principal causa para a carência detectada é a própria falta de uma cultura no município que prestigie esses itens como parte das funções Sistema de Controle Interno do ente. Um exemplo disso é que a CGM não participa de nenhum programa que vise ao fortalecimento da transparência, ouvidoria e do controle social.

141. Além disso, a ausência de regulamentação das atribuições da CGM, aliada à falta de capacitação e treinamento contínuos e à ausência de referenciais técnicos no âmbito da CGM que tratem de melhores práticas em relação à transparência e controle social também contribuem para carências de ações que visem melhorias nessa área.

142. Como efeito dessa escassez de ações pode-se apontar o enfraquecimento da fiscalização dos atos dos gestores municipais, prejudicando, por exemplo, a prevenção da corrupção, além de desmotivar a efetiva participação popular, uma vez que os interesses e desejos dos cidadãos não chegam aos responsáveis por apurar práticas irregulares, nem são levados em consideração para o aperfeiçoamento da gestão e no planejamento das políticas públicas.

143. Tendo isso em vista, propõe-se **determinar** ao Poder Executivo Municipal a adequada regulamentação das atribuições da CGM, bem como **recomendar** a ele e à Controladoria Geral, em conjunto, que promovam a capacitação

<sup>37</sup> Resposta à Questão 05 do Questionário Transparência e Controle Social, complementada pelo item 05 do Ofício 023/2020-CG/PMNG

<sup>38</sup> Respostas às Questões 01 a 03 do Questionário Transparência e Controle Social, complementadas pelo item 05 do Ofício 023/2020-CG/PMNG

adequada do corpo funcional da Controladoria em relação a melhores práticas de prevenção à corrupção, transparência e controle social.

144. Por fim, pretende-se **recomendar** à Controladoria Geral que busque adotar referenciais técnicos que tratem de metodologias apropriadas para a avaliação do nível de maturidade do SCI, principalmente no que tange aos aspectos de divulgação/comunicação, bem como que busque sistematizar suas atividades, de modo que haja contínua disponibilização, no portal da transparência, *site* oficial do município e outro meios, de informações relacionadas à atuação da CGM, em especial no que tange às avaliações feitas da gestão (sejam elas do aspecto legal ou operacional), dos programas de governo e do grau de atingimento das metas do PPA, LDO e LOA, com vistas a ofertar à sociedade informações quanto à qualidade do gasto público e desempenho da gestão municipal.

### **3.6 Ausência de monitoramento em casos em que a legislação exige acompanhamento efetivo do Órgão Central de Controle Interno**

145. A CGM tem sido omissa quanto ao monitoramento das situações que a lei determina como de acompanhamento obrigatório por parte do OCCI.

146. A legislação de regência e diretrizes de auditoria interna no setor público atribuem ao Órgão Central de Controle Interno a obrigatoriedade de monitorar determinadas situações no âmbito da entidade em que atuam. São essas situações: cumprimento pelos entes públicos dos limites estipulados pela LRF<sup>39</sup>; adoção de providências cabíveis pelos gestores responsáveis nos casos de constatação da prática de atos ilícitos e/ou dano ao erário; devido encaminhamento das denúncias formuladas via canal da ouvidoria; e efetivo cumprimento das recomendações e determinações expedidas pelos órgãos de controle externo aos demais órgãos do ente.

147. Nesse sentido, cabe citar a Resolução nº 05/2014 da ATRICON, que em seu item 27d traz como competências da unidade de controle interno, dentre outras:

---

<sup>39</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com o intuito de garantir o equilíbrio das contas públicas, impõe limites aos entes públicos para despesas com pessoal; realização de operações de créditos; inscrição em restos a pagar; dívida mobiliária e consolidada; e estipula a obrigação de o SCI fiscalizar o cumprimento desses limites.

- avaliar as providências adotadas pelo gestor diante de danos causados ao erário, especificando, quando for o caso, as sindicâncias, inquéritos, processos administrativos ou tomadas de contas especiais, instaurados no período e os respectivos resultados, indicando números, causas, datas de instauração e de comunicação ao Tribunal de Contas;
- acompanhar os limites constitucionais e legais;
- monitorar o cumprimento das recomendações e determinações dos órgãos de controle externo e interno (grifos acrescentados)

148. Já as Diretrizes do CONACI para o Controle Interno apontam como atribuições do OCCI:

Controlar se a autoridade administrativa competente adotou providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração de fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, quando não foram prestadas contas ou quando ocorreu desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou ainda se caracterizada a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte prejuízo ao erário. (Item 42)

Monitorar o cumprimento das obrigações constitucionais e legais, inclusive com a elaboração de análise de cenários. (Item 51)

Monitorar o equilíbrio das contas públicas, identificar os riscos que possam afetá-lo e propor ações preventivas e corretivas. (Item 52)

Identificar a partir das análises consolidadas das manifestações, a ocorrência de falhas validadas pela gestão, que passam a representar risco operacional iminente, e informar ao gestor por meio de relatórios gerenciais permitindo definir eixos prioritários de ações e correções de rumos. (Item 68)

149. Assim, como a CGM, no âmbito do município de Novo Gama, exerce o papel de OCCI, cabe a ela de maneira vinculada exercer os monitoramentos apontados acima, acompanhando de maneira contínua as situações ali tratadas.

150. Contudo, no decorrer da auditoria, foi constatado que essas atribuições não vêm sendo exercidas pela Controladoria.

151. Em resposta aos questionários aplicados na fase de coleta de dados, obteve-se as seguintes evidências que comprovam essa abstenção:

a) Em relação aos limites da LRF, a CGM informou que verifica o cumprimento deles pelo município ao analisar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF); contudo, esses relatórios apresentam situações já consolidadas, o que demonstra que não existe um acompanhamento efetivo no decorrer do exercício por parte da Controladoria, com

vistas até mesmo a ajudar na correção de rumos, se necessário, nem outra ação para verificar a integridade das informações contidas nesses documentos<sup>40</sup>;

b) Quanto à verificação de adoção das providências cabíveis em casos de atos ilícitos constatados no âmbito da administração municipal, embora a CGM tenha informado que acompanha essas situações, restou comprovado que esse acompanhamento se dá de maneira informal, não sistemática, não ocorrendo o efetivo monitoramento das providências tomadas pelos gestores<sup>41</sup>;

c) Quanto ao devido encaminhamento das denúncias feitas via canal da ouvidoria, a CGM respondeu expressamente que não faz esse monitoramento, até mesmo porque o canal ainda não está devidamente implementado no município<sup>42</sup>;

d) Por fim, com relação ao monitoramento do cumprimento das recomendações e determinações expedidas pelos órgãos de controle externo, embora a CGM tenha respondido que realiza esse monitoramento, verificou-se que ele não se dá de maneira efetiva, pois a Controladoria apenas emite ofícios aos gestores apontando a necessidade de cumprir as deliberações, mas não acompanha se as ações necessárias foram realmente realizadas pelos gestores com vistas a sanar as irregularidades ou aperfeiçoar os processos de trabalho.<sup>43</sup>

152. Pode-se atribuir como causas para a abstenção da CGM em relação aos monitoramentos devidos, as mesmas causas já tratadas nos demais achados deste Relatório (tópicos 3.1 a 3.5). Acrescenta-se aqui apenas outro motivo detectado, que é a informalidade de algumas ações da Controladoria.

153. Verificou-se que, de certo modo, a CGM busca acompanhar algumas das situações apontadas neste tópico, contudo atua de maneira informal, sem registros das solicitações feitas aos demais órgãos municipais, das orientações a eles prestadas, e das providências já adotadas por eles, o que pode ocasionar perda de informações e obstar os devidos monitoramentos contínuos de competência do OCCI.

154. Como efeitos para a gestão municipal, primeiro pode-se destacar a possibilidade de comprometimento do equilíbrio das contas públicas municipais, pelo não monitoramento efetivo do cumprimento das normas da LRF, uma vez que verificar

<sup>40</sup> Resposta à Questão 3.6 do Questionário Despesa.

<sup>41</sup> Respostas às Questões 08 a 10 e 12 do Questionário Prevenção de Atos Ilícitos.

<sup>42</sup> Resposta à Questão 05 do Questionário Prevenção de Atos Ilícitos.

<sup>43</sup> Resposta à Questão 11 do Questionário Prevenção de Atos Ilícitos.



os limites apenas no final dos períodos, no momento de assinatura dos relatórios contábeis, não surte efeito prático para obstar que os limites sejam ultrapassados.

155. Além disso, destaca-se também a possibilidade de perpetuação de situações irregulares no âmbito da administração pública municipal e de óbice ao devido ressarcimento do erário nos casos em que constatado dano, em razão do não monitoramento efetivo das providências adotadas pelos gestores responsáveis nesses casos, o que compromete os princípios da legalidade e moralidade e pode acarretar prejuízos aos cofres públicos.

156. Do mesmo modo, o não monitoramento das denúncias feitas pelo canal de ouvidoria do município pode acarretar as mesmas consequências apontadas no parágrafo acima, além de prejudicar a identificação de riscos no âmbito municipal e seu adequado tratamento.

157. Por fim, a ausência de um monitoramento sistemático da CGM em relação à implementação das recomendações e determinações dos órgãos de controle externo aos demais órgãos municipais pode prejudicar a efetividade da atuação desses órgãos de controle, refletindo em prejuízo ao saneamento das irregularidades e obstando melhorias em relação ao desempenho dos órgãos municipais, além de configurar não exercício da obrigação constitucional do controle interno de apoio ao controle externo.

158. Perante esses apontamentos, propõe-se **recomendar** à Controladoria Geral de Novo Gama, além das ações já tratadas no decorrer deste Relatório, que sistematize suas diversas atividades, de maneira que haja registro: das consultorias prestadas pela CGM à alta administração ou órgãos municipais, de forma que seja possível prestar contas das atividades anuais desenvolvidas; do acompanhamento feito pela CGM em relação aos limites previstos na LRF (despesa com pessoal; inscrição em restos a pagar; montante das dívidas mobiliária e consolidada; etc.) e demais índices de acompanhamento obrigatório; dos monitoramentos feitos pela CGM em relação às recomendações e determinações expedidas aos órgãos municipais no decorrer de suas atividades de fiscalização, de modo que não haja perda de informação e seja possível acompanhar a efetiva implementação das ações propostas; do monitoramento realizado pela CGM em relação às recomendações e determinações expedidas pelos demais órgãos de controle aos órgãos municipais, de maneira a atender à sua responsabilidade de apoio ao controle externo; e do

acompanhamento feito pela CGM em relação às providências adotadas pelos gestores em caso de ocorrência de atos irregulares e dano ao erário, visando dar cumprimento também à sua responsabilidade de comunicar aos órgãos competentes as providências tomadas nessas situações.

#### **4. CONCLUSÃO**

159. A presente auditoria teve por objetivo avaliar a atuação do Órgão Central de Controle Interno de Novo Gama, quanto ao cumprimento de sua missão institucional.

160. Para isso, analisou-se como a CGM tem atuado em relação a: avaliação da gestão (seja pelo aspecto da legalidade, seja pelo aspecto de resultados); avaliação dos controles internos de gestão; coordenação e assessoria em relação à gestão de riscos e padronização das rotinas administrativas no município; monitoramento de obrigações constitucionais e legais; e fomento à transparência e controle social.

161. Nesse contexto, as evidências coletadas demonstraram que a CGM não vem executando várias de suas atribuições institucionais, e, em relação às que executa, cabem melhorias, em razão de serem ainda incipientes.

162. Por outro lado, constatou-se também que, na prática, tem sido atribuídas à Controladoria atividades estranhas à sua finalidade de Órgão Central de Controle Interno (execução de controles internos de gestão), o que compromete a autonomia e independência necessárias à sua atuação como órgão de auditoria interna e também compromete sobremaneira sua capacidade operacional já prejudicada pelo quantitativo reduzido de servidores, inviabilizando o exercício de suas demais competências.

163. Assim, há prejuízo a boa e regular aplicação dos recursos públicos no município, uma vez que a omissão da Controladoria e a atuação em desconformidade com os princípios e diretrizes para o controle interno no setor público comprometem o funcionamento eficaz de todo o SCl municipal, enfraquecendo a governança, a transparência e accountability, a conformidade dos atos da gestão e impactando na eficácia, eficiência e efetividade da atuação pública.

164. Diante disso, necessário que sejam implementadas ações que visem gradativamente reorientar a atuação da CGM, deixando-se de executar controles internos, que são competência da gestão, e evoluindo-se para uma atuação concentrada na terceira linha dentro do SCl, denominada auditoria.

165. Assim, primordial que inicialmente sejam regulamentadas as atribuições da CGM no âmbito do município de Novo Gama, de acordo com as diretrizes de auditoria interna no setor público, bem como que ocorra a contínua capacitação dos diversos servidores envolvidos na gestão de riscos e operacionalização dos controles internos, para que se mantenham sempre atualizados em relação às suas responsabilidades.

166. Foi ainda constatado na auditoria que a CGM não dispõe de uma estrutura adequada para exercício de todas as suas atribuições constitucionais, seja pelo reduzido quantitativo de servidores, seja pela própria falta de apoio da alta gestão e esclarecimento dos demais gestores em relação à natureza da atuação do Órgão Central de Controle Interno, havendo resistência em aceitarem as orientações da CGM.

167. Diante disso, necessário que seja feito um maciço trabalho de conscientização no município para que entendam a importância do OCCI na coordenação do Sistema de Controle Interno Municipal, bem como a natureza de sua atuação como órgão a quem compete a auditoria interna.

168. Além disso, para buscar solucionar o problema do quantitativo de pessoal, importante que, de um lado, o chefe do Poder Executivo busque estruturar adequadamente a Controladoria, com os recursos materiais (com ênfase ao incentivo de uso da tecnologia) e humanos necessários, bem como que no próprio âmbito da Controladoria seja adotado um planejamento, de forma que a CGM passe a atuar de forma seletiva, baseada em objetivos estratégicos e definindo prioridades a cada exercício por meio da adoção de critérios como vulnerabilidade, materialidade, relevância e agregação de valor.

169. Inclusive, a adoção desses critérios também contribuirá para que a CGM passe a atuar de maneira mais efetiva, desempenhando, por exemplo, trabalhos de fiscalização e não apenas verificando a conformidade documental de processos, como atualmente tem ocorrido.

170. Pelo exposto, com vistas a contribuir para a adequada atuação da CGM no município de Novo Gama e otimizar sua capacidade operacional, a equipe de auditoria formulou propostas de determinações e recomendações, que constam do capítulo a seguir.

171. Com a implementação dessas propostas, espera-se fortalecer todo o Sistema de Controle Interno, de modo a propiciar: o melhor desempenho da gestão pública, tendo em vista a economicidade, a eficiência, a eficácia, a efetividade; a salvaguarda dos bens patrimoniais; a conformidade dos atos da administração (compliance); a integridade das informações contábeis; o melhor enfrentamento dos riscos que afetam a gestão pública; a melhoria da relação custo benefício dos controles internos.

172. Assim, espera-se contribuir para a governança, transparência e *accountability* da gestão municipal e para a qualidade do gasto público no município de Novo Gama, prevenindo-se de desperdícios e má gestão dos recursos públicos municipais e auxiliando no atingimento dos objetivos e impactos esperados das políticas públicas, programas de governo e serviços públicos municipais.

## **5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO**

173. Tendo em vista que algumas das situações encontradas vão de encontro ao que determinam as legislações respectivas, bem como que as ações a serem adotadas para sanar algumas das inconformidades detectadas não são de competência apenas da CGM, a equipe de auditoria do TCMGO propõe:

174. **DETERMINAR** ao Poder Executivo Municipal de Novo Gama, na pessoa de seu representante, que:

1 – Regulamente as atribuições da Controladoria Geral do Município (CGM) com base nas diretrizes de auditoria interna no setor público, de modo que:

1.1 – sejam esclarecidas as finalidades institucionais do Órgão Central de Controle Interno, a saber: avaliar a legalidade e os resultados da gestão; avaliar os controles internos de gestão; assessorar a administração na governança, gestão de riscos e padronização de rotinas administrativas; contribuir para o fomento da transparência e do controle social; apoiar o controle externo; e definidas as atividades que devem ser desenvolvidas por ele para atingir a essas finalidades;

1.2 – haja diferenciação entre as responsabilidades relacionadas à condução do SCI, atribuindo expressamente as atividades de primeira linha às unidades executoras dos processos, considerando que:

a) cabe ao dirigente máximo da entidade garantir os elementos necessários ao adequado funcionamento do SCI, instituir diretrizes para a gestão de riscos no município e para a implementação dos controles internos;

b) cabe à alta gestão de cada um dos órgãos e entidades municipais gerenciar os riscos relacionados aos objetivos de sua pasta, definir o desenho e implementar os controles internos relacionados às suas diversas atividades;

c) cabe ao corpo funcional de todos os órgãos do município executar os controles internos conforme concebidos em relação às atividades que lhe são correlatas e reportar à alta gestão, em casos de falhas detectadas;

d) cabe ao Órgão Central de Controle Interno assessorar os gestores no gerenciamento dos riscos e na concepção dos controles internos (indicando boas práticas, por exemplo) e avaliar a política de gestão de riscos e os controles internos, verificando sua adequação e eficácia de forma independente, atuando, predominantemente na terceira linha do SCI.

1.3 – não seja atribuída à CGM a execução de controles internos de gestão nem outras atividades que não são afetas às suas atribuições, a exemplo dos apontados no subtítulo 3.3;

1.4 – que haja integração entre a Ouvidoria e a CGM, possibilitando ao OCCI utilizar os registros para planejamento das ações de fiscalização, bem como para fiscalizar os andamentos cabíveis a outros gestores do município.

2 – Estructure adequadamente a Controladoria Geral do Município (CGM), de modo a:

a) conferir-lhe a autonomia e independência necessárias à realização de suas atividades de auditoria interna;

b) identificar as necessidades quantitativas e qualitativas de pessoal para o cumprimento da missão institucional do OCCI e prover o quadro funcional da Controladoria de acordo com essas necessidades;

c) identificar as necessidades de recursos tecnológicos para a atuação satisfatória da CGM e buscar prover o órgão com esses recursos;

d) considerar a criação da carreira de Auditor de Controle Interno ou de nomenclatura similar, assegurando-lhe a independência para a execução do trabalho; ou, ainda que seja mantida a estrutura organizacional atual, zelar para que sejam atendidas as determinações dos artigos 4º e 5º da IN 08/2014 do TCMGO, que disciplinam que a chefia do OCCI deve ser exercida por servidor efetivo preferencialmente escolhido entre os servidores do poder ou órgão, bem como que, no caso de OCCI de minuta estrutura, a chefia não poderá ser exercida por servidor ocupante de cargo exclusivamente comissionado.

3 – Patrocine o trabalho da CGM perante os gestores e servidores municipais, como forma de melhorar a relação da Controladoria com os outros órgãos municipais e aumentar a receptividade em relação às suas demandas, de modo que:

a) seja esclarecida a natureza da atuação do Órgão Central de Controle Interno, principalmente no que tange ao seu potencial de contribuição para o aprimoramento da gestão;

b) seja esclarecida a necessidade de o Órgão Central de Controle Interno ter acesso irrestrito a dados e a obrigação dos servidores de prestarem as informações que lhes forem solicitadas;

c) seja possível à CGM orientar os demais órgãos municipais em relação à governança, à gestão de riscos, definição de rotinas administrativas e implementação de controles internos;

d) seja possível à CGM sugerir temas a serem tratados nas ações formativas dos servidores municipais, visando à prevenção de atos ilícitos;

e) seja possível à CGM ter acesso aos dados da ouvidoria do município, em relação a denúncias recebidas e seus encaminhamentos, como forma de mapear riscos e monitorar os desdobramentos das denúncias e as providências adotadas nos casos de atos irregulares.

175. **RECOMENDAR** ao Poder Executivo Municipal de Novo Gama, juntamente com a Controladoria Geral do Município, na pessoa de seus representantes, que:

1 – Promovam, por meios próprios ou utilizando-se dos cursos disponíveis nas plataformas dos órgãos de controle interno e externo, a capacitação



adequada do quadro funcional da CGM, considerando a necessidade de orientação acerca:

a) da missão institucional do órgão de controle interno, principalmente no que tange à diferenciação entre as linhas de defesa que compõem o Sistema de Controle Interno, visando a concentrar a atuação da CGM na terceira linha de defesa, denominada auditoria;

b) das funções do SCI e quais as atividades devem ser desenvolvidas pelo Órgão Central de Controle Interno em relação a essas funções;

c) melhores práticas e metodologias adequadas em relação a:

c.1) governança;

c.2) gestão de riscos;

c.3) avaliação de controles internos;

c.4) auditoria governamental (de conformidade e de desempenho);

c.5) combate à corrupção, transparência e controle social.

176. **RECOMENDAR** à Controladoria Geral de Novo Gama, na pessoa de seu representante:

1 – Que busque adotar referenciais técnicos de gestão para conduzir sua atuação, com vistas a:

1.1 – adotar metodologias apropriadas para as auditorias internas, mediante a elaboração de um manual de auditoria ou adoção formal de outros referenciais que tratem de auditoria interna;

1.2 – adotar metodologias apropriadas para a avaliação dos controles internos de gestão dos diversos órgãos do município e avaliação da maturidade do SCI municipal, tendo como referencial os modelos COSO I e II;

1.3 – adotar metodologias apropriadas para o assessoramento prestado pela CGM aos gestores em relação à gestão dos riscos e definição de rotinas administrativas e procedimentos de controle dos diversos órgãos da administração municipal.

2 – Que adote um planejamento formal de suas atividades, considerando sua missão institucional e sua capacidade operacional, de modo a:

---

2.1 – Contemplar em seu escopo de atuação atividades relacionadas a todas as suas finalidades institucionais, a saber:

- a) avaliação da legalidade dos atos da administração;
- b) avaliação dos resultados da administração em relação à eficiência, eficácia, efetividade e economicidade;
- c) avaliação dos controles internos de gestão;
- d) assessoria para gestão de riscos e definição de rotinas administrativas e procedimentos de controles;
- e) fomento à transparência e ao controle social;
- f) monitoramento de limites constitucionais e legais.

2.2 – Definir seu escopo de atuação baseando-se em critérios apropriados, tais como agregação de valor, materialidade, criticidade/vulnerabilidade (matriz de riscos) e relevância, de maneira que:

- a) seja possível à CGM atuar de forma seletiva e variando, ao longo do tempo, seus objetos e escopos de análises, de maneira a abranger o máximo possível de operações dos órgãos municipais;
- b) seja amenizado o problema do quantitativo de servidores de que a CGM dispõe, uma vez que o planejamento permite que sejam priorizadas as áreas e atividades com mais riscos, otimizando recursos humanos e operacionais;
- c) seja possível à CGM atuar de maneira mais efetiva, diminuindo as análises unicamente documentais em relação aos processos de despesa do município e evoluindo para o exercício de atividades de fiscalização, avaliação e consultoria;
- d) sejam contempladas todas as atividades vinculadas que a legislação atribui aos órgãos de controle interno, tais como acompanhamento de limites legais e constitucionais; avaliação do cumprimento das metas do PPA, LDO, LOA e das metas dos programas de governo;
- e) busque-se contemplar ações de controle que visem avaliar os controles internos das atividades relacionadas à despesa, à receita municipal e ao sistema patrimonial do município, de acordo com os riscos mapeados pela CGM, uma vez que a avaliação dos controles internos permite que sejam avaliados o ambiente de controle da entidade ou seus macroprocessos como um todo, sem que seja necessário empreender ações de controle em relação a cada uma de suas atividades, o que otimiza a atuação da Controladoria;

f) sejam contempladas as ações de monitoramento necessárias em relação às recomendações e determinações expedidas aos órgãos dos municípios nas auditorias realizadas pela CGM ou expedidas por outros órgãos de controle.

3 – Que sistematize as diversas atividades desenvolvidas, de modo que:

3.1 – busque-se padronizar os processos de trabalho da Secretaria;

3.2 – busque-se priorizar a utilização de meios informatizados para execução das atividades da CGM;

3.3 – haja registros:

a) das consultorias prestadas pela CGM à alta administração ou órgãos municipais, de forma que seja possível prestar contas das atividades anuais desenvolvidas pela Controladoria e seja possível haver um diagnóstico real de sua capacidade operacional;

b) do acompanhamento feito pela CGM em relação aos limites previstos na LRF (despesa com pessoal; inscrição em restos a pagar; montante das dívidas mobiliária e consolidada; etc.) e demais índices de acompanhamento obrigatório;

c) dos monitoramentos feitos pela CGM em relação às recomendações e determinações expedidas aos órgãos municipais no decorrer de suas atividades de fiscalização, de modo que não haja perda de informação e seja possível acompanhar a efetiva implementação das ações propostas;

d) do monitoramento realizado pela CGM em relação às recomendações e determinações expedidas pelos demais órgãos de controle aos órgãos municipais, de maneira a atender à sua responsabilidade de apoio ao controle externo;

e) do acompanhamento feito pela CGM em relação às providências adotadas pelos gestores em caso de ocorrência de atos irregulares e dano ao erário, visando dar cumprimento também à sua responsabilidade de comunicar aos órgãos competentes as providências tomadas nessas situações;

3.4 – haja contínua disponibilização, no portal da transparência, site oficial do município e outro meios, de informações relacionadas à atuação da CGM, em especial no que tange às avaliações feitas da gestão (seja ela do aspecto legal ou operacional), dos programas de governo e do grau de atingimento das metas do PPA, LDO e LOA, com vistas a ofertar à sociedade informações quanto à qualidade do gasto público e desempenho da gestão municipal.

4 - Que faça gestão junto ao Chefe do Poder Executivo no sentido de incluir no plano de governo o nível de maturidade do SCI e o nível de capacidade da auditoria interna almejados pelo Município, bem como que:

4.1 - faça a devida avaliação e monitoramento dos níveis estipulados, com base na matriz IA-CM<sup>44</sup> para a auditoria interna e matriz SCI;

4.2 - proponha os ajustes necessários ao atingimento dos níveis de maturidade e capacidade, inclusive a revisão da meta caso esteja longe de ser atingida.

5 – Que faça gestão junto ao Chefe do Poder executivo no sentido de incluir no plano de governo, com base em boas práticas, a implantação de programa de integridade (compliance).

177. **IV. DETERMINAR** ao Poder Executivo Municipal e à Controladoria Geral do Município, na pessoa de seus representantes, que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, **PLANO DE AÇÃO** especificando as ações e medidas que serão adotadas para atender às determinações e às recomendações emitidas pelo Tribunal, com os respectivos responsáveis e prazos previstos para implementação de cada uma delas, para posterior monitoramento, nos termos do artigo 194 do Regimento Interno do TCMGO e conforme previsto no Plano Anual de Fiscalização do TCMGO e na RA TCMGO nº 113/2019, art. 13 e Anexo I.

178. **V. FAZER CONSTAR NO ACÓRDÃO A ADVERTÊNCIA** de que o atraso injustificado na apresentação do Plano de Ação sujeitará o responsável à aplicação das penalidades e à reiteração da determinação para a sua apresentação, nos termos da RA TCMGO nº 113/2019 (artigo 13, §2º) e LOTCMGO<sup>45</sup> (artigo 47-A, XIII e XIV), bem como a não apresentação do Plano sujeitará o responsável à aplicação da multa prevista no artigo 47-A, X, da LOTCMGO.

<sup>44</sup> *Internal Audit Capability Model* (Modelo de Capacidade Auditoria Interna). O IA-CM (*Internal Audit Capability Model for the Public Sector*), desenvolvido em 2009, pelo Instituto dos Auditores Internas (IIA), sob coordenação do *The Institute of Internal Auditors Foundation Research* (IIARF) e apoio do Banco Mundial, é um modelo universal de avaliação de capacidade que possibilita a identificação dos elementos necessários para o estabelecimento de uma atividade de auditoria interna efetiva no setor público, de modo a fornecer um plano sequencial, lógico e evolutivo para o seu desenvolvimento, em alinhamento às necessidades da organização e aos padrões profissionais aplicáveis à atividade de auditoria interna (<http://www.conaci.org.br/noticias/modelo-ia-cm-e-aprovado-como-referencial-metodologico-para-o-conaci>).

<sup>45</sup> Lei Estadual nº 15.958/07, atualizada pelo art. 1º da RA nº 119/2019.

---

**COMISSÃO ESPECIAL DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS  
DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS**, em Goiânia, em 08 de março de 2021.

**Bruna Carneiro Marques Maciel**

Auditora de Controle Externo  
Membro da Comissão

**Daniel Ferreira Gonçalves**

Auditor de Controle Externo  
Membro da Comissão

**Daniel Wagner da Silva**

Auditor de Controle Externo  
Membro da Comissão

**Leandro Bottazzo Guimarães**

Auditor de Controle Externo  
Membro da Comissão

**Monara Machado Rezende e Silva**

Auditora de Controle Externo  
Membro da Comissão

**Thiago da Costa Gonçalves**

Auditor de Controle Externo  
Coordenador e Membro da Comissão

De acordo:

**Marco Aurélio Batista de Sousa**

Auditor de Controle Externo  
Supervisor da Comissão

**Rubens Custódio Pereira Neto**

Auditor de Controle Externo  
Supervisor da Comissão

---

## REFERÊNCIAS

ABNT, Associação Brasileira de Normas Técnicas, ABNT NBR ISO GUIA 73: **Gestão de Riscos - Vocabulário**. Rio de Janeiro, 2009.

ABNT, Associação Brasileira de Normas Técnicas, ABNT NBR ISO-IEC 31010: **Gestão de Riscos - Técnicas para o processo de avaliação de riscos**. Rio de Janeiro, 2012.

ABNT, Associação Brasileira de Normas Técnicas, ABNT NBR ISO 31000: **Gestão de Riscos - Princípios e Diretrizes**. Rio de Janeiro, 2018.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Resolução ATRICON nº 05, de 06 de agosto de 2014**: Aprova as Diretrizes de Controle Externo ATRICON nº 3204/2014: Controle Interno – Instrumento de eficiência dos jurisdicionados. Brasília: ATRICON, 2014a.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Diretrizes nº 3204/2014, item 4 – Anexo Único da Resolução ATRICON nº 05/2014**: Orientam a atuação dos Tribunais de Contas na sua missão de estimular a implantação e de avaliar o desenho e o funcionamento do Sistema de Controle Interno dos jurisdicionados. Brasília: ATRICON, 2014b.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC) do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC)**: O Tribunal de Contas deve avaliar a estrutura do controle interno de cada órgão/entidade da Administração Pública municipal, conforme as dimensões estabelecidas no QATC-6 (Controle Interno). Brasília: ATRICON, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Atualizada com as emendas constitucionais promulgadas. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 09 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 4320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Brasília: 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 09 nov. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal**. Brasília: 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 09 nov. 2020.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 10 de maio de



2016. **Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do poder executivo federal.** Brasília: 2016.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU). **Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do poder executivo federal.** Brasília: 2017.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU). Instrução Normativa nº 03, de 09 de junho de 2017. **Aprova o referencial técnico da atividade de auditoria interna do Poder Executivo Federal.** Brasília: 2017.

BRASIL. Poder Executivo Federal. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências:** O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco (art. 14). Brasília: 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm)>. Acesso em: 9 nov. 2020.

BRASIL. Poder Executivo Federal. Decreto Federal nº 9203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Brasília: 2017a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional. - 3ª - edição** - Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão TCU nº 2622, de 21 de outubro de 2015:** Levantamento - Recomendação à CGU/PR (item 9.5.). Diferenças conceituais entre controle interno e auditoria interna (9.5.1); auto avaliação da Unidade de Auditoria Interna, boas práticas contidas no IPPF – *International Professional Practices Framework* (9.5.4); revisão dos marcos normativos e manuais de procedimentos de forma a adequá-los às boas práticas sobre o tema, como o COSO II e o IPPF. Brasília: TCU, 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A153B590F50153C2C806E32D8A>>. Acesso em: 09 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Glossário de termos do controle externo.** Brasília: TCU, 2017b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **COSO – ERM 2017.** Brasília: TCU, 2017c. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>>. Acesso em: 09 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial Básico de Gestão de Riscos.** Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional. - 4ª - edição** - Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) 2020.

COMITÊ DAS ORGANIZAÇÕES PATROCINADORAS (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO*). **COSO 2013**: Estrutura Integrada de Controles Internos. São Paulo: COSO, 2013.

COMITÊ DAS ORGANIZAÇÕES PATROCINADORAS (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO*). **COSO 2017**: Gestão de Riscos Corporativos (GRC) integrada à Estratégia e Desempenho. São Paulo: COSO, 2017.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). Comitê de Pronunciamentos Contábeis - CPC. **Pronunciamento Técnico (R2) - Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro**: Características Qualitativas Fundamentais da Informação Contábil-Financeira Útil. Brasília: CFC, 2019.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). Resolução CFC nº 986/2003. Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC TI 01. **Da Auditoria Interna**. Brasília: CFC, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO (CONACI). **Diretrizes para o Controle Interno do Setor Público**. Recife: CONACI, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO (CONACI). **Panorama do Controle Interno no Brasil**. Brasília: CONACI, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO (CONACI). **Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (IA-CM)**: Missão Indonésia. Belo Horizonte: CONACI, 2018.

DISTRITO FEDERAL. Poder Executivo do Governo do Distrito Federal. **Decreto Distrital nº 37.302, de 29 de abril de 2016**. Estabelece os modelos de boas práticas gerenciais em Gestão de Riscos e Controle Interno a serem adotados no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal. Brasília: 2016.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA). **Diretrizes para implementação e funcionamento de controle interno**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/biblioteca/produto-da-acao-3-2016-diretrizes-para-implantacao-e-efetivo-funcionamento-dos-sistemas-estadual-e-municipal-de-controle-interno>> Acesso em 23 nov. 2020.

GOIÁS. **Constituição do Estado de Goiás**. Atualizada com as emendas constitucionais promulgadas. Goiânia: 1989. Disponível em:

<[http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao\\_1988.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm)>. Acesso em: 09 nov. 2020.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. **Resolução Normativa nº 004, de 6 de setembro de 2001**: Estabelece normas e recomenda procedimentos à Administração Pública municipal, visando à implantação do Sistema do Controle Interno nos Poderes Legislativo e Executivo, consoante estabelecem os artigos 74 da Constituição Federal e 82 c/c o artigo 29 da Constituição do Estado. Goiânia: TCMGO, 2001.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. **Resolução Normativa n.º 002, de 17 de setembro de 2003**: Desativa a fiscalização concomitante exercida pelo Tribunal nos Municípios de Goiânia, Anápolis e Luziânia, e dá outras providências. Goiânia: TCMGO, 2003.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. **Resolução Administrativa (RA) n.º 073, de 21 de outubro de 2009**: Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Goiânia: TCMGO, 2009.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Manual de Redação Oficial**. Goiânia: TCMGO, 2012.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Resolução Administrativa (RA) nº 100, de 14 de junho de 2017**: Aprova a adoção das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas e recomendadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB). Goiânia, GO: TCMGO, 2017.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Resolução Administrativa (RA) nº 154, de 20 de dezembro de 2017**: Determina a execução do Programa Integrado de Auditorias no exercício de 2018. Goiânia, GO: TCMGO, 2017.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Resolução Administrativa (RA) nº 183, de 12 de dezembro de 2018**: Aprova o Plano Anual de Fiscalização (PAF) para o exercício de 2019. Goiânia: TCMGO, 2018.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Resolução Administrativa (RA) nº 074, de 29 de maio de 2019**: Aprova a utilização do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) nas auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. Goiânia, GO: TCMGO, 2019a.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Resolução Administrativa (RA) nº 113, de 26 de junho de 2019**: Disciplina a Auditoria Operacional (AOp) no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCMGO. Goiânia, GO: TCMGO, 2019b.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Resolução Administrativa (RA) nº 020, de 5 de fevereiro de 2020**: Estabelece o Plano Anual de Fiscalização (PAF) para o exercício de 2020. Goiânia: TCMGO, 2020a.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Planejamento Anual de Auditorias Operacionais (Processo 13058/2019): Notas explicativas relativas à autoavaliação de controles internos de gestão do Órgão Central de Controle Interno (OCCI) e da secretaria municipal de educação (SME) dos vinte municípios com população superior a cinquenta mil habitantes, de 31 de janeiro de 2020.** Goiânia: TCMGO, 2020b.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Planejamento Anual de Auditorias Operacionais (Processo 13058/2019): Matriz de Risco Setorial de 12 de fevereiro de 2020. Seleção de municípios para as auditorias operacionais previstas no plano anual de fiscalização (PAF) 2020, nas áreas temáticas de controle interno e educação.** Goiânia: TCMGO, 2020c.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Planejamento Anual de Auditorias Operacionais (Processo 13058/2019): Notas explicativas relativas à validação da autoavaliação de controles internos de gestão do Órgão Central de Controle Interno (OCCI) de Luziânia, de 10 de fevereiro de 2020.** Goiânia: TCMGO, 2020d.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Portal Auditorias.** Goiânia: TCMGO, 2020e. Disponível em: <<https://www.tcm.go.gov.br/auditorias>>. Acesso em: 09 nov. 2020.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Portaria nº 043, de 31 de janeiro de 2020:** Designar a Comissão Especial de Auditoria (CEA) para executar as auditorias operacionais do Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2020 a partir de 07 de janeiro do corrente ano. Goiânia: TCMGO, 2020f.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Portaria nº 090, de 28 de fevereiro de 2020:** Designar os servidores da Comissão Especial de Auditoria (CEA) para dar continuidade aos trabalhos de auditoria operacional e Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2020 nos municípios de Aparecida de Goiânia-GO, Cidade Ocidental-GO, Inhumas-GO, Luziânia-GO e Novo Gama-GO. Goiânia: TCMGO, 2020g.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Portaria nº 124, de 16 de março de 2020:** Dispõe sobre as medidas temporárias para prevenção de infecção e propagação da COVID-19 no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCMGO. Goiânia: TCMGO, 2020h.

INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DO BRASIL – IIA Brasil. **Código de Ética do IIA.** São Paulo: IIA, 2008.

INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DO BRASIL – IIA Brasil. **Declaração de Posicionamento do Instituto de Auditores Internos (IIA):** As Três Linhas de Defesa no Gerenciamento Eficaz de Riscos e Controles. São Paulo: IIA, 2013.

INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DO BRASIL – IIA Brasil. **Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna (International**

---

**Professional Practices Framework - IPPF) do Instituto de Auditores Internos (IIA).** São Paulo: IIA, 2016.

INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DO BRASIL – IIA Brasil. **Uma Atualização do Modelo das Três Linhas de Defesa:** As Três Linhas do The IIA no Gerenciamento Eficaz de Riscos e Controles. São Paulo: IIA, 2020.

INSTITUTO RUI BARBOSA – IRB. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP). Nível 1. Princípios Basilares e Pré-requisitos para o Funcionamento dos Tribunais de Contas Brasileiros.** NBASP 10 (ISSAI 10) – Independência dos Tribunais de Contas. NBASP 12 (ISSAI 12) – Valor e benefícios dos Tribunais de Contas – Fazendo a diferença na vida dos cidadãos. NBASP 20 (ISSAI 20) – Transparência e *accountability* - Introdução. NBASP 30 (ISSAI 30) – Gestão da ética pelos Tribunais de Contas. NBASP 40 (ISSAI 40) – Controle de qualidade das auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: IRB, 2015.

INSTITUTO RUI BARBOSA – IRB. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP). Nível 2. Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público.** NBASP 100 (ISSAI 100) – Princípios Fundamentais de Auditoria no Setor Público. NBASP 200 (ISSAI 200) – Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira. NBASP 300 (ISSAI 300) – Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional. NBASP 400 (ISSAI 400) – Princípios Fundamentais de Auditoria de Conformidade. Belo Horizonte: IRB, 2017.

INSTITUTO RUI BARBOSA – IRB. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP). Nível 3. Requisitos Mandatórios para Auditorias do Setor Público.** NBASP 3000 (ISSAI 3000) – Norma para Auditoria Operacional. NBASP 4000 (ISSAI 4000) – Norma para Auditoria de Conformidade. Curitiba: IRB, 2019.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCEMT). **Avaliação da Maturidade do Sistema de Controle Interno.** Direção de Controle e Fiscalização. Cuiabá: 2018a.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCEMT). **Avaliação da Maturidade do Sistema de Controle Interno. Caderno de Estudos.** Direção de Controle e Fiscalização. Cuiabá: 2018b.

NOVO GAMA. Decreto nº 2.549, de 20 de abril de 2020. **Dispõe sobre a prorrogação da situação de situação de emergência na saúde pública, no município de Novo Gama em razão da disseminação do novo coronavírus (Covid-19) e dá outras providências.** Novo Gama: 2020.

NOVO GAMA. Decreto nº 2.569, de 07 de maio de 2020. **Nomeia comissão permanente de processo administrativo disciplinar, na forma que especifica.** Novo Gama: 2020.



NOVO GAMA. Decreto nº 2.621, de 27 de maio de 2020. **Dispõe sobre a implementação de medidas para enfrentamento da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus (Covid-19) e dá outras providências.** Novo Gama: 2020.

NOVO GAMA. Lei nº 1.362, de 03 de junho de 2013. **Cria e altera cargos da estrutura organizacional do Poder Executivo, na forma que especifica e dá outras providências.** Novo Gama: 2013.

NOVO GAMA. Lei nº 1.751, de 16 de outubro de 2019. **Dispõe sobre a política municipal de transparência e acesso à informação e dá outras providências.** Novo Gama: 2019.

NOVO GAMA. Portaria nº 020, de 17 de julho de 2020. **Designa comitê de gestão financeira dos recursos para enfrentamento da pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19).** Novo Gama: 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). **ISSAI 100/45-46: Princípios fundamentais de auditoria do setor público – Entendimento da entidade e de seu ambiente, incluindo os controles internos relevantes.** Elaborada pela *INTOSAI* e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2015. Brasília, DF: TCU, 2015a.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). **ISSAI 200/87: Princípios fundamentais de auditoria financeira - Entendimento do ambiente de controle (comunicação da entidade auditada; integridade e valores éticos; comprometimento com a competência; participação dos responsáveis pela governança; filosofia e estilo operacional; estrutura organizacional; nível da atividade de auditoria interna; atribuição de autoridade e responsabilidade; e as políticas e práticas de recursos humanos).** Elaborada pela *INTOSAI* e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2015. Brasília: TCU, 2015b.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). **ISSAI 300/37: Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional – Entendimento das entidades auditadas, permitindo, assim, uma avaliação de problemas e riscos.** Elaborada pela *INTOSAI* e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2015. Brasília: TCU, 2015c.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). **ISSAI 400/53: Princípios de Auditoria de Conformidade – O auditor deve considerar se os controles internos estão em harmonia com o ambiente de controle, de modo a assegurar a conformidade com as normas em todos os aspectos relevantes.** Elaborada pela *INTOSAI* e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2015. Brasília: TCU, 2015d.



ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). **ISSAI 20. Princípios de transparência e accountability.** Elaborada pela *INTOSAI* e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2016. Brasília: TCU, 2016a.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). **ISSAI 40. Controle de qualidade para as entidades fiscalizadoras superiores (EFS).** Elaborada pela *INTOSAI* e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2016. Brasília: TCU, 2016b.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). **ISSAI 3000. Norma para auditoria operacional.** Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) em 2016 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017. Brasília: TCU, 2017a.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). **ISSAI 3100. Orientações sobre conceitos centrais para auditoria operacional.** Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) em 2016 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017. Brasília: TCU, 2017b.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). **ISSAI 3100. Apêndice - Construindo a função de auditoria operacional.** Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) em 2016 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2019. Brasília: TCU, 2019a.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). **ISSAI 3200. Orientações para o processo de auditoria operacional.** Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) em 2016 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2019. Brasília: TCU, 2019b.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). **ISSAI 4000. Norma para auditoria de conformidade.** Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) em

---

2016 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017. Brasília: TCU, 2017c.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR). **Diretrizes e orientações sobre controle interno para jurisdicionados.** Curitiba, 2017. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/cartilha-de-diretrizes-e-orientacoes-sobre-controle-interno/304983/area/251>> Acesso em 23 nov. 2020.

---

## GLOSSÁRIO<sup>46</sup>

**Accountability pública** – obrigação que têm as pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, às quais se tenha confiado recursos públicos, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a sociedade e a quem lhes delegou essas responsabilidades sobre o cumprimento de objetivos e metas e o desempenho alcançado na gestão dos recursos públicos. É, ainda, obrigação imposta a uma pessoa ou entidade auditada de demonstrar que administrou ou controlou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com os termos segundo os quais eles lhe foram entregues (TCU, 2011). Ver também Responsabilização.

**Aceitar risco** – ver Resposta a risco.

**Achado** – qualquer fato significativo, digno de relato pelo auditor, constituído por quatro atributos essenciais: **situação encontrada** (ou **condição**, o que é), **critério** (o que deveria ser), **causa** (razão do desvio em relação ao critério) e **efeito** (consequência da situação encontrada). Decorre da comparação da **situação encontrada** com o critério e deve ser devidamente comprovado por **evidências**. O achado pode ser negativo, quando revela **impropriedade** ou **irregularidade**, ou positivo, quando aponta boas práticas de gestão.

**Análise de riscos** – processo de compreender a natureza e determinar o nível (magnitude, severidade) de um risco ou combinação de riscos, mediante a combinação das consequências e de suas probabilidades (ABNT, 2009).

**Apetite a risco** – quantidade de risco em nível amplo que uma organização está disposta a aceitar na busca de seus objetivos (INTOSAI, 2007). Quantidade e tipo de riscos que uma organização está preparada para buscar, reter ou assumir (ABNT, 2009a).

**Atividades de controle** – ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos que ajudam a garantir o cumprimento das diretrizes determinadas pela administração para mitigar os riscos à realização dos objetivos (COSO, 2013). Componente do controle interno que consiste em políticas e procedimentos adotados para atuar sobre riscos de maneira a contribuir para que os objetivos de uma organização sejam alcançados dentro de padrões estabelecidos (TCU, 2018c).

**Auditoria interna** – atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia a organização a realizar seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança. As auditorias internas no âmbito da Administração Pública se constituem na terceira linha ou camada de defesa das organizações, uma vez que são responsáveis por

---

<sup>46</sup> Os termos utilizados estão definidos no Referencial Básico de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União (TCU, 2018c), exceto aqueles termos que trazem citação específica como ABNT 2009, 2018 e outras referências.

proceder à avaliação da operacionalização dos controles internos da gestão (primeira linha ou camada de defesa, executada por todos os níveis de gestão dentro da organização) e da supervisão dos controles internos (segunda linha ou camada de defesa, executada por instâncias específicas, como comitês de risco e controles internos). Compete às auditorias internas oferecer avaliações e assessoramento às organizações públicas, destinadas ao aprimoramento dos controles internos, de forma que controles mais eficientes e eficazes mitiguem os principais riscos de que os órgãos e entidades não alcancem seus objetivos (CGU, 2016).

**Avaliação de riscos** – processo de comparar os resultados da análise de riscos com os critérios de risco da organização, para determinar se um risco e/ou sua magnitude é aceitável ou tolerável (ABNT, 2009).

**Causa** – para identificar as causas é preciso responder à seguinte pergunta: por que os critérios não estão sendo atendidos e/ou por que estão ocorrendo esses problemas específicos? (NBASP 100/22; 300/26,40; 3000/44, 127; ISSAI 3200/82,84);

**Componentes dos controles internos da gestão** – são o ambiente de controle interno da entidade, a avaliação de risco, as atividades de controles internos, a informação e comunicação e o monitoramento (CGU, 2016).

**Consequência** – resultado de um evento que afeta (impacta) positiva ou negativamente os objetivos da organização (ABNT, 2009). Alguns vocabulários mencionam impacto.

**Controles internos de gestão** – conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- b) cumprimento das obrigações de *accountability*;
- c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e
- d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica (CGU, 2016). Conhecidos também como controles internos administrativos e controles primários, ou seja, controles internos de responsabilidade da primeira linha (Equipe de Auditoria, 2020). Vê-se, portanto, que é necessário distinguir o controle interno avaliativo, a cargo dos órgãos de controle interno, do controle interno administrativo, de responsabilidade dos gestores. O termo “controle interno”, utilizado no artigo 74, § 1º, da Constituição Federal, refere-se aos órgãos de controle inseridos em determinado poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), por isso o adjetivo ‘interno’, utilizado para diferenciar do controle externo exercido pelos tribunais de contas. Já a expressão ‘sistema de controle interno’, utilizada nos artigos 70 e 74, é mais abrangente, englobando tanto o controle interno

avaliativo (atividades exercidas pelos órgãos de controle interno), quanto o controle interno administrativo (MATO GROSSO, 2017).

**Dotação orçamentária** – valores monetários autorizados, consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA), para atender a uma determinada programação orçamentária.

**Economicidade** – minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.

**Efeito** – diz respeito a quais são as consequências ao se desviar dos critérios e/ou quais são as consequências dos problemas detectados (ISSAI 3200/82,84);

**Efetividade** – relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados). Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que poderiam ser razoavelmente atribuídas às ações do programa avaliado. Diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos a médio e longo prazo.

**Eficácia** – grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.

**Eficiência** – relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado.

**Estrutura de gestão de riscos** – conjunto de componentes que fornecem os fundamentos e os arranjos organizacionais para a concepção, implementação, monitoramento, análise crítica e melhoria contínua da gestão de riscos através de toda a organização (ABNT, 2009).

**Evento** – um incidente ou uma ocorrência de fontes internas ou externas à organização, que podem impactar a implementação da estratégia e a realização de objetivos de modo negativo, positivo ou ambos (INTOSAI, 2007). Eventos com impacto negativo representam riscos. Eventos com impacto positivo representam oportunidades; ocorrência ou mudança em um conjunto específico de circunstâncias, podendo consistir em alguma coisa não acontecer. A expressão “eventos potenciais” é muitas vezes utilizada para caracterizar riscos (ABNT, 2009).



**Fonte de risco** – elemento que, individualmente ou combinado, tem o potencial intrínseco para dar origem ao risco (ABNT, 2009).

**Fraude** – quaisquer atos ilegais caracterizados por desonestidade, dissimulação ou quebra de confiança. Estes atos não implicam o uso de ameaça de violência ou de força física (CGU, 2016).

**Gerenciamento de riscos** – aplicação de uma arquitetura (princípios, estrutura e processo) para identificar riscos, analisar e avaliar se devem ser modificados por algum tratamento a fim de atender critérios de risco. Ao longo desse processo, comunica-se e consulta-se as partes interessadas, monitora-se e analisa-se criticamente os riscos e os controles que os modificam, a fim de assegurar que nenhum tratamento de risco adicional é requerido (ABNT, 2009).

**Gerenciamento de riscos corporativos** – processo efetuado pelo conselho de administração, gestores e outras pessoas, aplicado na definição da estratégia e através de toda a entidade, estruturado para identificar potenciais eventos que possam afetar a entidade e gerenciá-los para mantê-los dentro de seu apetite a risco, de modo a fornecer uma garantia razoável quanto à realização dos objetivos da entidade (COSO GRC, 2004; INTOSAI, 2007).

**Gestão** – estruturas responsáveis pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas (TCU, 2014).

**Gestão de riscos** – atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere ao riscos (ABNT, 2018).

**Governança** – conjunto de políticas e processos que moldam a maneira como uma organização é dirigida, administrada, controlada e presta contas do cumprimento das suas obrigações de *accountability*. No setor público, a governança compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2014).

**Governança no setor público** – compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (CGU, 2016).

**Identificação de riscos** – processo de busca, reconhecimento e descrição de riscos; envolve a identificação das fontes de risco, os eventos, suas causas e suas consequências potenciais (ABNT, 2009), pode envolver análise de dados históricos, análises teóricas, opiniões de pessoas informadas e de especialistas, e as necessidades das partes interessadas.



---

**Impacto** – ver consequência (ABNT 2009, 2018).

**Incerteza** – incapacidade de saber com antecedência a real probabilidade ou impacto de eventos futuros (CGU, 2016).

**Indicadores-chave de desempenho** – número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho na realização de objetivos estratégicos e operacionais relevantes para o negócio, relacionados aos objetivos-chave da organização, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas (TCU, 2010d, adaptado).

**Indicadores-chave de risco** – número, percentagem ou razão estabelecido para monitorar as variações no desempenho em relação à meta para o cumprimento de objetivos estratégicos e operacionais relevantes para o negócio, relacionados aos objetivos-chave da organização (TCU, 2010d, adaptado).

**Levantamento** – instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

- ✓ conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração pública, bem como os sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;
- ✓ identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e
- ✓ avaliar a viabilidade de realização de fiscalizações.

**Matriz de avaliação de riscos ou matriz de riscos ou matriz de riscos e controles** – papel de trabalho que estrutura e sistematiza a identificação de riscos, a análise de riscos e avaliação de riscos, incluindo a avaliação de controles internos e outras respostas a riscos, podendo incluir as decisões sobre o tratamento de riscos.

**Matriz de risco ou diagrama de verificação de risco** – matriz gráfica que exprime o conjunto de combinações de probabilidade e impacto de riscos e serve para classificar os níveis de risco.

**Mensuração de risco** – significa estimar a importância de um risco e calcular a probabilidade e o impacto de sua ocorrência (CGU, 2016).

**Mitigar risco** – ver Resposta a risco.

**Monitoramento** – verificação, supervisão, observação crítica ou identificação da situação, executadas de forma contínua, a fim de identificar mudanças em relação ao nível de desempenho requerido ou esperado. Monitoramento pode ser aplicado a riscos, a controles, à estrutura de gestão de riscos e ao processo de gestão de riscos.

**Nível de risco** – magnitude de um risco ou combinação de riscos, expressa em termos da combinação das consequências [impacto] e de suas probabilidades (ABNT, 2009).

**Órgão Central de Controle Interno (OCCI)** – também denominado Unidade de Controle Interno (UCI), é o órgão responsável por coordenar o Sistema de Controle

Interno (SCI), previsto na Constituição Federal, artigo 74. Cabe ao Órgão Central de Controle Interno (OCCI) ou Unidade de Controle Interno (UCI) a função de auditoria governamental, tendente a avaliar a gestão pública, bem como a atribuição de coordenar todos os demais órgãos do ente público que exerçam as atividades de controle interno e avaliar os controles por eles implementados. Assim, não cabe ao OCCI exercer os controles internos administrativos em si, ou seja, implementar mecanismos de controle em relação às atividades desenvolvidas pelas várias unidades administrativas da entidade, mas sim avaliar a adequação e eficácia desses controles implementados pelos demais gestores/servidores, sugerindo melhorias e adesão às boas práticas com vistas a assegurar que os objetivos do SCI determinados pela CF/88 sejam atingidos. O OCCI, portanto, revela-se como unidade administrativa de assessoramento da própria organização, que tem sob sua responsabilidade a avaliação das operações contábeis, financeiras, operacionais e de outras naturezas, incluindo-se, dentre suas atribuições, a de medir e avaliar a eficiência e eficácia de outros controles da organização (Equipe de Auditoria, 2020).

**Órgão de governança** – conselho de administração, diretoria colegiada ou órgãos com responsabilidade de supervisão geral da direção estratégica de entidades e das responsabilidades relacionadas às obrigações de *accountability*.

**Papéis de trabalho** – documentação que constitui o suporte do trabalho desenvolvido pelo auditor, contendo o registro de todas as informações utilizadas, das verificações a que procedeu e das conclusões a que chegou, independentemente da forma, do meio físico ou das características intrínsecas ou extrínsecas. Consideram-se papéis de trabalho aqueles preparados pelo auditor, pelo auditado ou por terceiros, a exemplo de planilhas, formulários, **questionários** preenchidos, fotografias, arquivos de dados, de vídeo ou de áudio, ofícios, memorandos, portarias, cópias de contratos ou termos de convênio, matrizes de planejamento, de **achados** e de responsabilização.

**Política de gestão de riscos** – documento que contém a declaração das intenções e diretrizes gerais relacionadas à gestão de riscos e estabelece claramente os objetivos e o comprometimento da organização em relação à gestão de riscos. Não se trata de uma declaração de propósitos genérica, mas de um documento que, além de declarar os princípios, explica porque a gestão de riscos é adotada, o que se pretende com ela, onde, como e quando ela é aplicada, quem são os responsáveis em todos os níveis, dentre outros aspectos (ABNT, 2009).

**Probabilidade** – chance de algo acontecer. Nota 1 de entrada: Na terminologia de gestão de riscos, a palavra “probabilidade” é utilizada para referir-se à chance de algo acontecer, não importando se definida, medida ou determinada, ainda que objetiva ou subjetivamente, qualitativa ou quantitativamente, e se descrita utilizando-se termos gerais ou matemáticos (como probabilidade ou frequência durante um determinado período de tempo). Nota 2 de entrada: O termo em inglês “*likelihood*” não tem um equivalente direto em algumas línguas; em vez disso, o equivalente do termo “*probability*” é frequentemente utilizado. Entretanto, em inglês, “*probability*” é muitas vezes interpretado estritamente como uma expressão matemática. Portanto, na terminologia de gestão de riscos, convém que “*likelihood*” seja utilizado com a mesma ampla interpretação que o termo “*probability*” tem em muitos outros idiomas, além do inglês (ABNT 2018).

**Processo de avaliação de riscos** – processo global representado pelo conjunto de métodos e técnicas que possibilitam a identificação de riscos, a análise de riscos e a avaliação de riscos que possam impactar os objetivos de organizações, programas, projetos e atividades. Envolve a identificação das fontes de risco, dos eventos e de sua probabilidade de ocorrência, de suas causas e suas consequências potenciais, das áreas de impacto, das circunstâncias envolvidas, inclusive aquelas relativas a cenários alternativos (ABNT, 2009, adaptado).

**Processo de gestão de riscos** – aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas de gestão em atividades de comunicação, consulta, estabelecimento do contexto, e na identificação, análise, avaliação, tratamento, monitoramento e análise crítica de riscos (ABNT, 2009). Sinônimo de gerenciamento de riscos.

**Processos de governança** – os processos que integram os mecanismos de liderança, estratégia e controle e que permitem aos responsáveis pela governança a avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão (BRASIL, 2014).

**Programa de auditoria (plano de trabalho)** – plano desenvolvido e documentado para cada trabalho de auditoria, com base nos elementos obtidos na visão geral do **objeto**. Evidencia o objetivo da **auditoria** e a forma de alcançá-lo, mediante a definição do **escopo**, do universo e amostra a serem examinados, dos **procedimentos** e **técnicas** a serem utilizados, dos **critérios** de auditoria, das **informações requeridas** e suas **fontes**, das etapas a serem cumpridas com respectivos cronogramas e prazo e da quantificação de recursos necessários à execução do trabalho. Deve ser documentado em **matrizes de planejamento**, **procedimentos** e, no que couber, de possíveis **achados**.

**Registro contábil** – escrituração uniforme dos atos e fatos contábeis, de acordo com as normas vigentes.

**Responsabilização (*accountability*)** – responsabilidade de uma organização ou indivíduo sobre suas decisões e atividades e prestação de contas a seus órgãos de governança, autoridades legais e, de modo mais amplo, às demais partes interessadas no que se refere a essas decisões e atividades (ABNT, 2010). Ver também *Accountability* pública.

**Responsáveis pela governança** – pessoas ou organizações com responsabilidade de supervisão geral da direção estratégica da entidade e das obrigações de *accountability* da organização (ISSAI 1003).

**Respostas a risco** – opções e ações gerenciais para tratamento de riscos. Inclui evitar o risco pela decisão de não iniciar ou descontinuar a atividade que dá origem ao risco porque o risco está além do apetite a risco da organização e outra resposta não é aplicável; transferir ou compartilhar o risco com outra parte; aceitar o risco por uma escolha consciente; ou mitigar o risco diminuindo sua probabilidade de ocorrência ou minimizando suas consequências (INTOSAI, 2007).

**Risco** – possibilidade de um evento ocorrer e afetar adversamente a realização de objetivos (COSO GRC, 2004); possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos, sendo medido em termos de consequências e probabilidades (BRASIL, 2010c); efeito da incerteza nos objetivos (ABNT, 2009).

**Risco de controle** – possibilidade de que os controles adotados pela administração não sejam eficazes para tratar o risco a que se propõe para alcançá-los.

**Risco inerente** – o risco intrínseco à natureza do negócio, do processo ou da atividade, independentemente dos controles adotados.

**Risco operacional** – risco de perdas resultantes direta ou indiretamente de falha ou inadequação de processos internos, pessoas e sistemas ou de eventos externos.

**Risco residual** – o risco retido de forma consciente ou não pela administração, que remanesce mesmo após o tratamento de riscos.

**Segregação de Funções** – as obrigações são atribuídas ou divididas entre pessoas diferentes com a finalidade de reduzir o risco de erro ou de fraude (COSO, 2013).

**Sistema de Controle Interno (SCI)** – O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos de fiscalização as auditorias e inspeções, e tendo como órgão central a Controladoria-Geral da União. Não se confunde com os controles internos da gestão, de responsabilidade de cada órgão e entidade do Poder Executivo federal (CGU, 2016) Grifamos.

**Situação encontrada** – situação existente, identificada, inclusive quanto ao período de ocorrência dos fatos, e documentada durante a fase de **execução** da auditoria.

**Transferir risco** – Ver Repostas a riscos.

**Tratamento de riscos** – processo de implementar respostas a risco selecionadas. Ver Repostas a riscos.

---

**APÊNDICES****Apêndice I – Análise dos comentários dos gestores**

PROCESSO	<b>01393/20</b>
MUNICÍPIO	<b>NOVO GAMA</b>
ASSUNTO	<b>AUDITORIA OPERACIONAL</b>
PERÍODO	<b>2020</b>
ÓRGÃO	<b>CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO</b>
ÁREA	<b>GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA</b>
PREFEITA EM 2020	<b>SÔNIA CHAVES FREITAS CARVALHO NASCIMENTO</b>
CPF	<b>195.017.141-87</b>
PREFEITO A PARTIR DE 2021	<b>CARLOS ALVES DOS SANTOS</b>
CPF	<b>845.349.901-20</b>
CONTROLADORA GERAL (EM 2020 E A PARTIR DE 2021)	<b>ÂNGELA MARIA MESQUITA</b>
CPF	<b>252.157.283-72</b>

**PT 15 - ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES EM RELAÇÃO AO  
RELATÓRIO PRELIMINAR Nº 003/2020**

Em atendimento ao que preconizam a NBASP<sup>47</sup> 3000 (itens 129 a 132) e a RA nº 113/2019 do TCMGO<sup>48</sup> (artigo 7º), após a emissão do Relatório Preliminar nº 003/2020, da auditoria operacional realizada no Órgão Central de Controle Interno de Novo Gama-GO, procedeu-se à abertura de vistas aos gestores para que pudessem comentar os achados, as conclusões e as propostas de recomendações e determinações da auditoria (Despacho nº 010/2020-CEA).

De acordo com a NBASP 3000 (item 131), a abertura de vistas aos gestores neste momento visa resolver discordâncias e corrigir erros materiais, contribuindo para a elaboração de um relatório de auditoria equilibrado.

---

<sup>47</sup> Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público

<sup>48</sup> Resolução Administrativa que disciplina o roteiro da AOP no âmbito do TCMGO

Nesse sentido, e considerando que houve troca de gestão no Poder Executivo em razão das eleições de 2020, além de ter possibilitado a manifestação dos gestores da Controladoria Geral do Município (CGM) e da Prefeitura Municipal de Novo Gama que figuravam como representantes destes órgãos no momento da emissão do relatório preliminar, a equipe de auditoria entendeu oportuno que também fosse dada a possibilidade de o novo Prefeito Municipal tomar conhecimento do relatório emitido e se manifestar juntamente com a Controladora Geral, que permaneceu à frente da CGM mesmo após a troca de gestão.

Assim, foi feito contato telefônico com o gabinete do Prefeito explicando de maneira geral em que consistiu o trabalho de auditoria realizado na CGM e encaminhou-se por e-mail o relatório preliminar de auditoria<sup>49</sup>, facultando ao novo gestor que se manifestasse dentro do mesmo prazo concedido aos demais gestores notificados.

Após o transcurso do prazo fixado, o atual Prefeito Municipal de Novo Gama e a Controladora Geral do Município manifestaram-se conforme consta dos Ofícios 001/2021-CG-PMNG (fls. 256 e 257) e 040/2021-GAB-PMNG (fls. 258 a 262), apontando divergências em relação aos achados, conclusões, critérios e recomendações da equipe de auditoria.

1 - Em relação aos critérios adotados na auditoria:

- a) os gestores apontaram que consta do relatório preliminar de auditoria que as atividades do Sistema de Controle Interno (SCI) contemplam funções de auditoria, controladoria, corregedoria e ouvidoria; sendo que o Órgão Central de Controle Interno (OCCI) não engloba órgãos que desempenhem atividades de ouvidoria, auditoria e corregedoria, cabendo estas a órgãos específicos do município. À Controladoria Geral, como OCCI, caberia apenas a função de controladoria, não sendo de sua competência a função de auditoria interna;
- b) apontaram, ainda, que no modelo de três linhas do IIA<sup>50</sup>, cabe à CGM a primeira linha, sendo a terceira cabível a um órgão de

<sup>49</sup> Vide fls. 264 e 265 do processo 01393/20

<sup>50</sup> Instituto dos Auditores Internos do Brasil



---

auditoria governamental, que inclusive teria competência para auditar a CGM.

2 – Em relação aos achados da auditoria:

- a) os gestores argumentaram que a CGM tem cumprido com suas responsabilidades, à exceção da realização de auditorias, já que não se incluem em suas competências (mencionam inclusive que a lei municipal de criação do órgão não arrolou essa atribuição);
- b) argumentaram, ainda, que não cabe à CGM assessoria em relação à gestão de riscos, que seria da competência de um comitê ou órgão de *compliance*;
- c) argumentaram também que a CGM tem sido responsável por verificar a regularidade dos processos de execução da despesa (analisando empenho, liquidação e pagamento), com vistas a atender sua obrigação legal de verificar a legalidade dos atos da gestão;
- d) quanto à avaliação dos resultados da gestão, argumentaram que a CGM exerce essa atribuição quando da análise dos balancetes, balanço geral, RREO e RGF;
- e) quanto à transparência, apontaram que ela ocorre por meio do site do município e do portal de transparência, sendo que a CGM acompanha as publicações.

3 – Em relação às causas apontadas pela equipe como as razões que contribuem para os achados da auditoria:

- a) os gestores apontaram que não existe ausência de regulamentação das atividades da CGM, uma vez que existe a lei de criação do órgão;
- b) informaram que o quadro de pessoal encontra-se em análise pela nova gestão.

4 – Em relação às recomendações propostas pela equipe de auditoria:

- 
- a) os gestores manifestaram pelo não acatamento pelo TCMGO da obrigação de realização de auditoria interna pela Controladoria;
  - b) manifestaram também pelo não acatamento da obrigação de realização de gestão de riscos;
  - c) manifestaram, ainda, pelo não acatamento da obrigação de realização de concurso para composição do quadro da CGM.

Isto posto, analisando os apontamentos e discordâncias trazidos pelos gestores, a equipe de auditoria faz as considerações a seguir.

1 - Inicialmente, **quanto às divergências em relação aos critérios** utilizados pela equipe para avaliar o desempenho da CGM, importante esclarecer que, de acordo com o modelo de três linhas do IIA, a primeira linha constitui-se nos próprios procedimentos de controle que devem ser desempenhados por cada agente envolvido na execução dos processos de trabalho da organização.

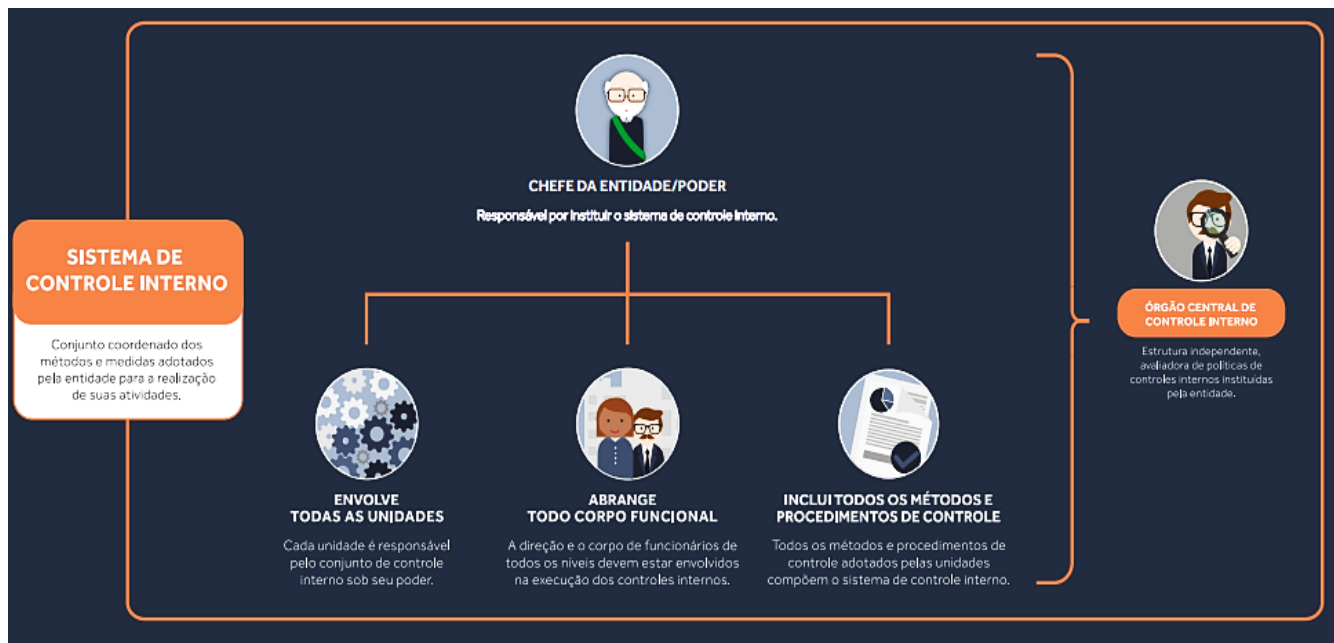
Esses controles de primeira linha são exercidos de maneira integrada aos processos de trabalho; ou seja - para cada rotina devem existir controles associados que busquem mitigar os riscos relacionados àquela atividade e permitir que os objetivos daquele processo sejam atingidos.

Portanto, quando se fala em primeira linha não se vislumbra o exercício de controles internos desassociados da operação ou processo de trabalho, não sendo possível que esses controles sejam realizados por uma unidade autônoma estranha à própria execução daquele processo de trabalho.

Diante disso, verifica-se que ao OCCI, como estrutura independente que tem como finalidade avaliar a adequação e eficácia dos controles implementados pela gestão, não cabe exercer controles típicos de primeira linha, ao contrário do alegado pelos gestores nos comentários apresentados.

Para ilustrar a competência do OCCI dentro do SCI, vejamos:

Figura 1 – Modelo de Organograma (TCEPR, 2017, p. 14)



Fonte: Cartilha de Controle Interno do TCEPR<sup>51</sup>

Pelo exposto na figura 1 acima, é possível verificar que a competência para implementação do SCI como um todo é da autoridade máxima da organização, enquanto que a implementação dos controles de primeira linha é da gestão de cada pasta/unidade administrativa da organização; e a execução destes controles conforme concebidos é de cada agente envolvido na execução da rotina de trabalho.

Ao OCCI, conforme verifica-se na figura, cabe gerenciar todo o Sistema de Controle Interno e avaliar os controles internos instituídos pela organização, sendo tais atividades típicas de terceira linha no modelo do IIA (denominada auditoria interna).

Daí porque se torna claro que o OCCI não se caracteriza como órgão de primeira linha, devendo, ao contrário, concentrar sua atuação na avaliação<sup>52</sup> da

<sup>51</sup> Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/cartilha-de-diretrizes-e-orientacoes-sobre-controle-interno/304983/area/251>

<sup>52</sup> (...) é necessário distinguir o controle interno avaliativo, a cargo dos órgãos de controle interno (**CGM, por exemplo**), do controle interno administrativo (**1ª linha**), de responsabilidade dos gestores. O termo “**controle interno**”, utilizado no artigo 74, § 1º, da Constituição Federal, **refere-se aos órgãos de controle** inseridos em determinado poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), por isso o adjetivo ‘**interno**’, utilizado para **diferenciar** do controle **externo** exercido pelos tribunais de contas. Já a expressão ‘**sistema de controle interno**’, utilizada nos artigos 70 e 74, é **mais abrangente**, englobando **tanto o controle interno avaliativo** (atividades exercidas pelos órgãos de controle interno), quanto o **controle interno administrativo** (MATO GROSSO, 2017). Grifos acrescentados

adequação e eficácia dos controles internos de primeira linha implementados pelos gestores competentes.

Inclusive, a principal conclusão do trabalho de auditoria realizado na CGM de Novo Gama foi justamente a constatação de que este órgão vem realizando predominantemente atividades de primeira linha, em desacordo com o que é sua missão institucional de OCCI, conclusão esta que é reforçada pelos comentários apresentados pelos gestores.

Assim, reitera-se que há necessidade de adequar a atuação da CGM de Novo Gama à sua finalidade institucional de órgão/unidade responsável pela auditoria interna<sup>53</sup> no âmbito da entidade em que atua.

É nesta direção que atuam, por exemplo, a Controladoria Geral da União (CGU) e a Controladoria Geral do Estado de Goiás (CGE-GO) sendo estes órgãos paradigmas para as Controladorias Gerais Municipais, já que OCCIs municipais devem ser implementados em simetria com os órgãos estadual e federal de mesma natureza.

Nesse contexto, cabe ainda esclarecer sobre as funções do SCI definidas pelo CONACI. Conforme consta do Relatório Preliminar nº 003/2020 e da própria manifestação dos gestores, é atribuído ao SCI como um todo as funções de auditoria governamental, controladoria, corregedoria e ouvidoria.

A função auditoria tem por finalidade avaliar os controles internos administrativos dos órgãos e entidades jurisdicionados, examinar a legalidade, legitimidade e avaliar os resultados da gestão; enquanto que a função controladoria tem por finalidade orientar e acompanhar a gestão governamental, para subsidiar a tomada de decisão, a partir da geração de informações; a função corregedoria tem por finalidade apurar os indícios de ilícitos praticados no âmbito da administração pública e promover a responsabilização dos envolvidos; e a função ouvidoria tem por finalidade fomentar o controle social e a participação popular.

Assim, todo o Sistema de Controle Interno (órgãos, procedimentos de controle, atividades de controle, etc.) deve ser implementado e conduzido com vistas a cumprir com essas quatro funções. **Ao OCCI, como órgão responsável pelo gerenciamento do SCI, cabe, portanto, desenvolver ações (direta ou**

<sup>53</sup> Note-se que a RN TCMGO 04/2001 (SCI) está sendo atualizada por uma nova IN TCMGO (SCI) que tratará da função auditoria interna de responsabilidade da CGM.

**indiretamente) relacionadas a todas essas funções, mas predominantemente na função auditoria governamental, pois, conforme já visto, esta é a natureza jurídica dos órgãos centrais de controle interno.**

É oportuno citar também que em grandes órgãos federais (universidades federais, por exemplo) pode haver também uma unidade de auditoria interna. Porém, como a maioria dos municípios possuem uma diminuta estrutura, a realidade demanda que a auditoria interna seja feita pela CGM.

Os OCCIs paradigmas já citados (CGU e CGE-GO), por exemplo, por serem melhor estruturados, já conseguem desempenhar atividades e linhas de atuação relacionadas às quatro funções do SCI. Às controladorias municipais cabe, considerando o contexto em que estão inseridas, buscar gradativamente implementar ações relacionadas a essas funções.

Isso não quer dizer que não possam existir órgãos específicos que desempenhem a função de ouvidoria e de corregedoria (como ocorre na maioria dos municípios, que possuem canal de ouvidoria gerenciado por outro órgão; e comissão de sindicância para apuração de desvios funcionais); contudo, **ao OCCI, como gerenciador do SCI, compete acompanhar as atividades desenvolvidas por esses órgãos, com vistas a cumprir com sua missão institucional.**

É nesse sentido que a ATRICON<sup>54</sup>, em sua Resolução nº 05/2014, dispõe que compete à unidade de auditoria ou controle interno (observe-se que unidade auditoria e unidade de controle interno são tratadas como sinônimos):

- a) comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à economicidade, eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial das unidades que compõem a estrutura do órgão;
- b) avaliar o cumprimento e a execução das metas previstas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual;
- c) apoiar o Controle Externo;
- d) representar ao Tribunal de Contas sobre irregularidades e ilegalidades;

<sup>54</sup> Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

- 
- e) acompanhar o funcionamento das atividades do Sistema de Controle Interno;
  - f) assessorar a Administração;
  - g) realizar auditorias internas, inclusive de avaliação do controle interno e de avaliação da política de gerenciamento de riscos da organização;
  - h) avaliar as providências adotadas pelo gestor diante de danos causados ao erário, especificando, quando for o caso, as sindicâncias, inquéritos, processos administrativos ou tomadas de contas especiais, instaurados no período e os respectivos resultados, indicando números, causas, datas de instauração e de comunicação ao Tribunal de Contas;
  - i) acompanhar os limites constitucionais e legais;
  - j) avaliar a observância, pelas unidades componentes do Sistema, dos procedimentos, normas e regras estabelecidas pela legislação pertinente;
  - k) elaborar parecer conclusivo sobre as contas anuais;
  - l) revisar e emitir parecer acerca de processos de Tomadas de Contas Especiais;
  - m) orientar a gestão para o aprimoramento do Sistema de Controle Interno, sobre a aplicação da legislação e na definição das rotinas internas e dos procedimentos de controle;
  - n) monitorar o cumprimento das recomendações e determinações dos órgãos de controle externo e interno;
  - o) zelar pela qualidade e pela independência do Sistema de Controle Interno.

Observa-se que são atribuídas competências ao OCCI relacionadas com diversas das funções citadas pelo CONACI. As competências constantes das alíneas *a, b, g*, por exemplo são relacionadas à função auditoria; as constantes das alíneas *e, f, i, j, m* são relacionadas com a função controladoria; e as constantes das alíneas *d, h* são relacionadas à função corregedoria.



Além disso, as diretrizes para implementação e funcionamento do controle interno no setor público<sup>55</sup> da ENCCLA<sup>56</sup> também disciplinam que a atuação dos OCCIs deve ser direcionada a promover a transparência e fiscalizar o cumprimento, pelos órgãos públicos sob sua responsabilidade, das disposições estabelecidas na Lei de Acesso à Informação; além de atuar como agentes locais de promoção do controle social, estabelecendo ações de conscientização e capacitação junto a cidadãos, conselhos municipais e organizações da sociedade civil que possam atuar no acompanhamento da aplicação dos recursos públicos (atribuições relacionadas à função ouvidoria).

Vale mencionar que **todos esses critérios foram validados com a gestão durante a fase de planejamento**<sup>57</sup> e eles direcionam no sentido de que todos os OCCIs devem buscar desenvolver suas atividades com base em todas as funções citadas, sendo também obrigação dos municípios, considerando a realidade local, buscar estruturar seus órgãos para cumprir essas finalidades.

Além disso, a própria lei de criação da CGM de Novo Gama (Lei Municipal nº 1.362/2013) atribui a este órgão competências relacionadas com a função auditoria governamental, a saber:

- avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA; a execução dos programas de governo; e do orçamento do município;
  - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração municipal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
  - exercer o controle das operações de crédito e garantias, bem como dos direitos e deveres do município;
  - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional
- (Lei Municipal nº 1.362/2013, artigo 2º)

Verifica-se que foram atribuídas à CGM de Novo Gama as competências de comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão, bem como avaliar o cumprimento das metas do PPA, programas de governo e orçamento do município, **atividades estas que**, conforme apontado, **são típicas de terceira linha** dentro do modelo concebido pelo IIA.

<sup>55</sup> Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/noticias/acao-3-entrega-produto-final>

<sup>56</sup> Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

<sup>57</sup> Vide Ofício 022/2020-CEA e Ofício 020/20-CG-PMNG (fls. 108 a 112 do processo -1933/20)

Assim, não se mostram adequadas as discordâncias dos gestores quanto à natureza da atuação da CGM (terceira linha), visto que a própria lei de criação do órgão, bem como todos os critérios adotados que tratam de controle interno no setor público indicam que a natureza do órgão de OCCI é de órgão responsável pela auditoria interna governamental.

Desse modo, não foram realizadas alterações no Relatório de Auditoria Operacional Consolidado nº 002/2021 no que tange aos critérios adotados, bem como em relação à principal conclusão do trabalho de que a CGM tem concentrado inadequadamente sua atuação na primeira linha.

2 – Quanto às **divergências apresentadas em relação aos achados da auditoria**, primeiramente destaca-se que todos os achados da auditoria tratam de atribuições que deveriam ser, mas não estão sendo, desempenhadas pela CGM, bem como de atribuições que vêm sendo desempenhadas de maneira ainda incipiente, não sendo suficiente para cumprir com a missão institucional do OCCI.

Tais achados foram baseados nas evidências constantes do relatório, evidências essas que não foram contestadas pelos gestores nos comentários apresentados e que também foram validadas com estes gestores quando da apresentação a eles da matriz de achados<sup>58</sup>, que precedeu a elaboração do Relatório Preliminar nº 003/2020.

Diante disso, não se mostra plausível a alegação dos gestores de que a CGM vem desempenhando todas as suas atribuições como órgão central de controle interno, uma vez que todos os achados da auditoria convergem para constatação em contrário. Assim, não se vislumbra argumentação suficiente para a modificação dos achados da auditoria, uma vez que, conforme apontado, não foram apresentadas evidências novas que possam desconfigurar qualquer das situações descritas no Relatório Preliminar nº 003/2020.

Assim, quanto à alegação dos gestores de que “a realização de auditoria não se inclui nas competências da CGM, pois a lei de criação do órgão não trata da realização desta atividade”, entende-se que, pelo esclarecimento constante do presente Papel de Trabalho quanto à natureza da atuação do OCCI (terceira linha ou

<sup>58</sup> Vide PT 14 (Extrato da reunião de validação da matriz de achados) – fls. 197 a 201 do processo 01393/20; e confirmação da validação da matriz de achados encaminhada por e-mail pela CGM de Novo Gama – fls. 202 do processo 01393/20

auditoria governamental), já é possível verificar que esta atividade se inclui no âmbito da competência da Controladoria.

Contudo, importante destacar que, no Relatório Preliminar nº 003/2020, não consta como achado a não realização de auditoria propriamente dita, mas sim a inexistência de atividades que visem verificar a legalidade dos atos da gestão e avaliar seus resultados quanto à eficiência, eficácia e efetividade; e atividades que visem avaliar os controles internos de primeira linha, atribuições essas que estão disciplinadas na lei de criação da CGM de Novo Gama e que decorrem dos demais dos critérios utilizados na auditoria (já citados no presente Papel de Trabalho) e que podem ser desempenhadas por meio da realização de auditorias em sentido estrito.

Nesse sentido, necessário que haja distinção entre o conceito de auditoria interna como função e como instrumento de fiscalização propriamente dito. Ao atribuímos ao OCCI a natureza de órgão responsável pela auditoria interna no âmbito da entidade em que atua, estamos atribuindo a ele a função de auditoria governamental, que conforme já explicitado neste Papel de Trabalho, constitui-se na função do controle interno de “*avaliar os controles internos administrativos dos órgãos e entidades jurisdicionados, examinar a legalidade, legitimidade e avaliar os resultados da gestão*”.

Para realizar esse mister, a CGM pode dispor de diversos meios, dentre eles a auditoria, entendida aqui como instrumento de fiscalização propriamente dito. Assim, importante que reste claro que a constatação da equipe de auditoria foi a de que a CGM não tem realizado nenhuma atividade (qualquer que seja ela) que vise avaliar os controles internos implementados pelos gestores do município, nem atividades que visem avaliar os resultados da gestão em termos de eficiência, eficácia e economicidade, bem como que as ações realizadas por ela para comprovar a legalidade dos atos da gestão ainda são incipientes, baseadas unicamente na análise documental dos processos de despesa, por exemplo.

A inexistência de auditorias propriamente ditas foi apenas uma das evidências que contribuíram para a construção dos achados apontados. Nesse sentido, não cabe à equipe de auditoria adentrar à discricionariedade dos gestores de apontar quais atividades a CGM realizará para avaliar controles internos, legalidade dos atos e resultados da gestão, sendo estas de escolha da gestão.

Contudo, o que a equipe avaliou foi se a CGM estava cumprindo com suas finalidades instrucionais de OCCI, dentre elas o exercício da função de auditoria governamental.

Para melhor esclarecer os apontamentos aqui feitos, pode-se utilizar como referenciais o Referencial Técnico de Auditoria Interna Governamental<sup>59</sup> e o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental<sup>60</sup> da CGU. De acordo com o Referencial Técnico, a função auditoria interna governamental engloba duas atividades típicas - a de avaliação e a de consultoria, vejamos:

**A terceira linha de defesa é representada pela atividade de auditoria interna governamental, que presta serviços de avaliação e de consultoria** com base nos pressupostos de autonomia técnica e de objetividade.  
(§14 do Referencial Técnico de Auditoria Interna Governamental da CGU) (grifos acrescentados)

**A Auditoria Interna Governamental, de acordo com a IN SFC nº 03, de 2017, é uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria**, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma **abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos**.  
(Item 1 do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental da CGU) (grifos acrescentados)

A atividade de consultoria consiste em “*atividades de assessoria e aconselhamento, realizados a partir da solicitação específica dos gestores públicos. Os serviços de consultoria devem abordar assuntos estratégicos da gestão, como os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos e ser condizentes com os valores, as estratégias e os objetivos da Unidade Auditada*” (§18 do Referencial Técnico de Auditoria Interna Governamental da CGU).

Já a **atividade de avaliação** consiste na “*análise objetiva de evidências pelo auditor interno governamental com vistas a **fornecer opiniões ou conclusões em relação à execução das metas previstas no plano plurianual; à execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; à regularidade, à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão** orçamentária, financeira e*

<sup>59</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/pgmq/arquivos/in-sfc-03-2017-referencial-tecnico.pdf/view>

<sup>60</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual-de-orientacoes-tecnicas-1.pdf>

patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública; e à **regularidade da aplicação de recursos públicos** por entidades de direito privado”, bem como **engloba a avaliação dos processos de gestão de riscos e controles** das unidades da administração jurisdicionadas ao órgão de controle interno (§§17 e 19 do Referencial Técnico da Auditoria Interna Governamental da CGU).

Ou seja, é **no contexto das atividades de avaliações da auditoria interna governamental que se inserem as auditorias propriamente ditas**, que são instrumentos de fiscalização que podem ser utilizados para fornecer as opiniões e conclusões acima mencionadas.

Assim, verifica-se que, se tratando de órgão responsável pela terceira linha (auditoria interna governamental), a CGM de Novo Gama tem competência para realizar auditorias internas (aqui entendidas como instrumentos de fiscalização), caso entenda viável e oportuno, com vistas a atingir sua finalidade de avaliar a gestão (seja pelo aspecto da legalidade, seja pelo aspecto de resultados) e os controles internos primários.

Contudo, podem também ser definidas pelos gestores do órgão, em seu planejamento anual, outras atividades que visem a esse fim que não as auditorias propriamente ditas, desde que com elas o órgão consiga atingir suas finalidades institucionais e não haja abstenção de atuação, conforme constatado na auditoria em diversos casos.

**Em relação à alegação dos gestores de que a assessoria em relação à gestão de riscos não seria de competência da CGM, mas sim de um comitê ou órgão de compliance, considerando os apontamentos já feitos quanto às atividades típicas de auditoria interna governamental, verifica-se que, dentre as atividades de consultoria, insere-se a assessoria, que pode ser prestada pelo OCCI aos gestores com vistas a aprimorar o processo de governança, gestão de riscos e procedimentos de controle.**

Assim, **considerando que, no município de Novo Gama, a CGM é quem exerce o papel de OCCI, é prerrogativa da Controladoria assessorar a gestão no processo de gerenciamento de riscos.** Vale destacar que, **como órgão que gerencia todo o Sistema de Controle Interno, é primordial que a CGM volte seu olhar para a gestão de riscos, assessorando os gestores e também avaliando as políticas implementadas neste sentido, uma vez que a**

**implementação de controles internos é uma parte do processo de gerenciamento de riscos.**

É neste sentido que orienta o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Governamental da CGU. Quanto às atividades de consultoria relacionadas à gestão de risco, o documento prevê que:

Por meio dos trabalhos que executam, os auditores internos governamentais entram em contato com uma grande variedade de temas essenciais para o funcionamento das organizações. Ademais, por intermédio de suas análises e recomendações, normalmente demonstram conhecimento a respeito de normas e de outros temas complexos e relevantes para as unidades, como controles internos e riscos. Diante disso, é possível que a alta administração da Unidade Auditada entenda ser oportuno consultar, aconselhar-se com ou contar com o apoio dos auditores sobre esses e outros assuntos com os quais eles lidam no seu dia a dia. Esse tipo de serviço prestado pelos auditores em resposta à solicitação das Unidades Auditadas denomina-se consultoria. O serviço de consultoria é uma atividade de auditoria interna governamental que consiste em assessoramento, aconselhamento e outros serviços relacionados fornecidos à alta administração com a finalidade de respaldar as operações da unidade. Em regra, é prestado em decorrência de solicitação específica do órgão ou da entidade da Administração Pública Federal, ou ainda de órgão ou colegiado interministerial com competência para avaliação e monitoramento da ação governamental ou com papel de fortalecimento da governança, da gestão de riscos e dos controles internos do Poder Executivo Federal. Os trabalhos de consultoria devem abordar assuntos estratégicos da gestão, e sua natureza e seu alcance, acordados previamente. As finalidades desse tipo de serviço são agregar valor à organização e melhorar os seus processos de governança, de gestão de riscos e de controles internos, de forma condizente com os valores, as estratégias e os objetivos da Unidade Auditada, sem que o auditor interno governamental assuma qualquer responsabilidade que seja da administração. (Item 1.2 do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental) (grifos acrescentados)

Já em relação às atividades de avaliação relacionadas à gestão de riscos, o Manual dispõe que:

[...] o trabalho de avaliação deve buscar fomentar os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, os quais mantêm forte relação entre si. Também constituem objetivos das equipes de auditoria, portanto, avaliar a eficácia desses três processos e contribuir para o seu aprimoramento. Dessa forma, a UAIG deve atuar sobre a governança avaliando se esta atinge seus objetivos, tais como: promoção da ética e de valores; gerenciamento do desempenho organizacional e *accountability*; comunicação sobre riscos e controles aos demais atores da Unidade Auditada; e coordenação das atividades e comunicação das informações entre o conselho, se houver, os auditores externos e internos e a Administração. Quanto ao gerenciamento de riscos, a UAIG atua avaliando questões como: se os riscos significativos são identificados e avaliados; se as respostas aos riscos são estabelecidas de forma compatível com o apetite a risco da Unidade Auditada e se as informações sobre riscos relevantes são coletadas e comunicadas de forma oportuna, permitindo que os responsáveis cumpram com as suas obrigações. Ademais, a equipe de auditoria deve buscar identificar potenciais riscos de fraude e verificar se a organização possui controles para tratamento desses riscos. Em relação aos controles internos da gestão, a avaliação deve considerar os seguintes componentes: ambiente de



---

controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e atividades de monitoramento. Também é preciso verificar se os controles são efetivos e eficazes na mitigação dos riscos a eles associados, considerando como atua a alta administração na sua prerrogativa de responsável pela implementação de controles e posterior supervisão do seu funcionamento. A avaliação sobre os controles deve contemplar o alcance dos objetivos estratégicos; a confiabilidade e a integridade das informações; a salvaguarda de ativos e aspectos de conformidade com leis e regulamentos, entre outros.

(Item 1.1 do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental) (grifos acrescentados)

Diante disso, verifica-se que o OCCI deve atuar na gestão de riscos da entidade, ora prestando assessoramento, ora avaliando o processo de gestão de riscos implementado pela autoridade máxima da entidade.

Importante ainda destacar que, diferentemente do entendimento apresentado pelos gestores de Novo Gama nos comentários formulados, a atuação de um comitê ou órgão específico de *compliance* não afasta a atuação do órgão de auditoria interna, não podendo as atribuições dessas linhas de controle serem confundidas. Para tanto, veja-se as figuras abaixo:

**Figura 2 – Modelo das Três Linhas do The IIA**

## O Modelo das Três Linhas do The IIA



Fonte: Modelo das Três Linhas do IIA 2020

**Figura 3 – Modelo das Três Linhas do The IIA (Adaptado pela CEA)**



Fonte: (IIA, 2020, p. 4 e Adaptado pela Equipe de Auditoria (2021).

Pela figuras 2 e 3 acima, e pelas demais informações trazidas pelo IIA quanto ao Modelo das Três Linhas<sup>61</sup>, verifica-se a seguinte divisão de competências em relação à governança, gestão de riscos e controles internos, dentro de uma organização:

- a) Papéis da primeira e segunda linha: *“a responsabilidade da gestão de atingir os objetivos organizacionais compreende os papéis da primeira e segunda linhas. Os papéis de primeira linha estão mais diretamente alinhados com a entrega de produtos e/ou serviços aos clientes da organização, incluindo funções de apoio. Os papéis de segunda linha fornecem assistência no gerenciamento de riscos. Os papéis de primeira e segunda linha podem ser combinados ou separados. Alguns papéis de segunda linha podem ser atribuídos a especialistas, para fornecer conhecimentos complementares, apoio, monitoramento e questionamento àqueles com papéis de primeira linha. Os papéis de segunda linha podem se concentrar em objetivos*

<sup>61</sup> Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/korbillload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20082020141130.pdf>

*específicos do gerenciamento de riscos, como: conformidade com leis, regulamentos e comportamento ético aceitável; controle interno; segurança da informação e tecnologia; sustentabilidade; e avaliação da qualidade. Como alternativa, os papéis de segunda linha podem abranger uma responsabilidade mais ampla pelo gerenciamento de riscos, como o gerenciamento de riscos corporativos (enterprise risk management – ERM). No entanto, a responsabilidade pelo gerenciamento de riscos segue fazendo parte dos papéis de primeira linha e dentro do escopo da gestão”;*

- b) *Papel da terceira linha: “a auditoria interna presta avaliação e assessoria independentes e objetivas sobre a adequação e eficácia da governança e do gerenciamento de riscos. Isso é feito através da aplicação competente de processos sistemáticos e disciplinados, expertise e conhecimentos. Ela reporta suas descobertas à gestão e ao corpo administrativo para promover e facilitar a melhoria contínua. Ao fazê-lo, pode considerar a avaliação de outros prestadores internos e externos”.*

Diante disso, verifica-se que a atuação de um comitê ou órgão de compliance se enquadra na segunda linha (que faz parte da gestão), o que, portanto, não isenta a CGM de atuar nos processos de governança, gestão de riscos e controles internos da organização, uma vez que o OCCI deve atuar na terceira linha como unidade de auditoria interna que presta avaliação e assessoria em relação a esses três processos.

Já em relação à alegação dos gestores de que a CGM tem sido responsável por verificar a regularidade dos processos de execução da despesa (analisando empenho, liquidação e pagamento), com vistas a atender sua obrigação legal de verificar a legalidade dos atos da gestão, vislumbra-se que esse apontamento vai ao encontro do que foi constatado pela equipe de auditoria e que consta do Relatório Preliminar nº 003/2020 como o achado “incipiência das ações para avaliar a legalidade dos atos da gestão”.

Cumprе destacar que a lei de criação da CGM de Novo Gama (Lei Municipal nº 1.362/13) atribui ao órgão a competência de comprovar a legalidade da

gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal (artigo 2º, II).

Assim cabe à Controladoria depreender ações que visem abarcar operações relacionadas a todas essas dimensões (claro que de acordo com sua capacidade operacional e os riscos relacionados com cada operação). Contudo, o que foi identificado na auditoria e reforçado pelos comentários dos gestores é que a atuação da CGM tem se restringido a analisar a conformidade dos processos de despesa do município (operação relacionada à gestão orçamentária) e que essa análise é restrita à verificação documental.

Em relação à gestão patrimonial, financeira, contábil e operacional do município, não foram identificadas ações que visem verificar a conformidade dos atos.

Diante disso, **conclui-se que a CGM, na dimensão em que atua (gestão orçamentária), não realiza nenhum tipo de atividade mais sistematizada que vise verificar a legalidade dos atos, se restringindo à análise documental de processos de despesa; bem como que tem deixado de atuar nas outras dimensões que deveria (gestão patrimonial, financeira, operacional, contábil), daí porque a conclusão da equipe de auditoria ter sido pela incipiência de ações para a avaliar a legalidade da gestão.**

Nesse sentido, o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Governamental da CGU direciona que *“o trabalho de avaliação, como parte das atividades de auditoria interna, pode ser definido como a obtenção e a análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria”* (Item 1.1 do Manual). Em relação especificamente à avaliação de legalidade dos atos da gestão, consta do manual que este tipo de trabalho *“visa à obtenção e à avaliação de evidências para verificar se certas atividades financeiras ou operacionais de um objeto de auditoria selecionado obedecem às condições, às regras e aos regulamentos a ele aplicáveis”* (Item 1.1 do Manual).

Diante disso, verifica-se que a análise quanto à conformidade dos atos da gestão deve constituir-se em uma atividade sistematizada, baseada em evidências, sendo a auditoria de conformidade o instrumento mais específico para esse fim. Contudo, considerando a realidade municipal, em que os OCCIs acumulam diversas atribuições e dispõem de uma estrutura reduzida, a opção por realizar ou não este tipo de trabalho cabe à gestão da CGM, consubstanciada em um planejamento anual



de atividades, podendo o órgão optar pelo exercício de outras atividades que visem verificar a conformidade.

De todo modo, o que não pode ocorrer é a abstenção da CGM em relação às diversas dimensões em que deve atuar, bem como deve este órgão buscar evoluir para análises que não contemplem apenas verificações documentais.

É nesse sentido os apontamentos da equipe constantes do Relatório Preliminar nº 003/2020, *in verbis*:

[...] Assim, a avaliação de legalidade da gestão é feita principalmente por meio do exercício de atividades de fiscalização, que são típicas da auditoria interna<sup>62</sup> (inspeções, auditorias<sup>63</sup>, visitas técnicas), mas também pode ser feita, por exemplo, por meio de análises de processos de compra (licitações, inexigibilidades, dispensas); acompanhamento da execução de contratos; análise de prestações de contas de terceiros; acompanhamento da gestão patrimonial da entidade; acompanhamento da execução de despesas consideradas expressivas, com alto risco de desvios ou relevantes para a sociedade (tais como despesas relacionadas à área da saúde e educação), etc.

Portanto, cabe ao OCCI, como órgão responsável pela função auditoria interna dentro do SCI, primordialmente o exercício de atividades de fiscalização com vistas a comprovar a legalidade da gestão, sendo que outras atividades que também visem a esse fim devem ser realizadas conforme previsto nas legislações desses órgãos e/ou conforme o julgamento profissional dos servidores do OCCI, que podem contemplar no seu escopo de atuação atividades e análises que entendam pertinentes, relevantes e essenciais no contexto de determinado ente público para a comprovação da legalidade dos atos.

[...]

Contudo, verificou-se, na execução da auditoria, que a CGM não exerce atividades de fiscalização que visem à essa comprovação de legalidade e que as demais atividades desenvolvidas com esse fim são ainda incipientes, restritas a análises documentais, na maioria das vezes exercidas como partes do processo ao invés de tendentes a avaliá-los de modo independente.

(§§ 99, 100 e 102 do Relatório Preliminar nº 003/2020 da CEA)

Quanto à alegação dos gestores de Novo Gama de que a CGM avalia os resultados da gestão por meio da análise dos balancetes, balanço geral, RREO e RGE, verifica-se que essas análises não atendem à atribuição institucional da Controladoria de “*avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial quanto à eficácia e eficiência*”, conforme consta da Lei Municipal nº 1.362/13, artigo 2º, II.

Destaca-se que, conforme apurado na auditoria, **a CGM analisa os relatórios contábeis apenas formalmente quando já prontos, sem verificar de fato a integridade das informações ali contidas, sendo ainda que esta análise é**

<sup>62</sup> Sentido amplo (função auditoria interna governamental)

<sup>63</sup> Sentido estrito (auditoria é um dos tipos de fiscalização)



**feita pela vertente da conformidade dos dados apresentados, não pelo aspecto de resultados apresentados pela gestão em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.**

Cabe registrar, a título de exemplo, que os valores relativos à Educação Infantil estão zerados no demonstrativo (RREO 2020) e a mesma situação vem se repetindo há alguns exercícios, conforme pode ser consultado nos demonstrativos dos exercícios de 2019 e 2018, apesar de, na prática, serem realizadas despesas em relação a essa etapa do ensino, com vistas a atender a obrigação constitucional do município de prestar tal serviço.

**Figura 4 – Despesas Típicas com Ações de MDE (2020)**

DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE	DESPESAS EXECUTADAS		
	LIQUIDADAS	INSCRITAS EM	TOTAL
	Até o Bimestre (g)	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS? (i)	
23- EDUCAÇÃO INFANTIL	0,00	0,00	0,00
23.1 - Creche <sup>8</sup>	0,00	0,00	0,00
23.1.1- Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	0,00	0,00	0,00
23.1.2- Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	0,00	0,00	0,00
23.2 - Pré-escola <sup>8</sup>	0,00	0,00	0,00
23.2.1- Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	0,00	0,00	0,00
23.2.2 - Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	0,00	0,00	0,00
24 - ENSINO FUNDAMENTAL	63.339.621,04	0,00	63.339.621,04
24.1- Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	44.310.393,42	0,00	44.310.393,42
24.2- Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	19.029.227,62	0,00	19.029.227,62
25- ENSINO MÉDIO	0,00	0,00	0,00
26- ENSINO SUPERIOR	0,00	0,00	0,00
27- ENSINO PROFISSIONAL NÃO INTEGRADO AO ENSINO REGULAR	0,00	0,00	0,00
28- OUTRAS	3.828.673,07	0,00	3.828.673,07
29- TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE (23 + 24 + 25 + 26 + 27 + 28)	67.168.294,11	0,00	67.168.294,11

Gerado em 26/02/2021 15:51:16

Usuário: DANIEL WAGNER DA SILVA

Página 4 de 18

Fonte: RREO, Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE (TCMGO, SICOM Contábil, Balancete, 2020, p. 4 de 18)

Essa situação demonstra que não são realizados, por parte da CGM, análises quanto à integridade dos valores empenhados nas subfunções acima citadas, nem avaliações quanto aos resultados da gestão no que tange à educação, já que não é possível, por exemplo, ter parâmetro quanto ao quantitativo de recurso efetivamente depreendido em cada etapa do ensino comparado à qualidade desses serviços entregues ao longo dos anos.

Vale destacar que, assim como no caso da avaliação de legalidade dos atos da gestão, a avaliação dos resultados é uma atividade que se encaixa dentro das atividades típicas da auditoria interna governamental.

Neste sentido, de acordo com o Manual Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Governamental da CGU, tal atividade consiste na **obtenção e avaliação de evidências “a respeito da eficiência e da eficácia das atividades operacionais de um objeto de auditoria, podendo ser este, por exemplo, um órgão ou uma entidade, um departamento, uma política pública, um processo ou uma atividade. Possui a finalidade de verificar se os objetivos estabelecidos vêm sendo alcançados. Fornece análises objetivas para auxiliar a administração a melhorar seu desempenho e suas operações, reduzir custos, facilitar a tomada de decisões e de medidas corretivas pelas partes responsáveis. Esse tipo de avaliação envolve uma variedade de temas e de metodologias”** (Item 1.1 do Manual).

Vale destacar que, conforme já abordado neste Papel de Trabalho, o instrumento mais específico para a obtenção e avaliação de evidências mencionada acima é a auditoria, que permite que isso seja feito de maneira sistematizada, com metodologias mais apropriadas.

Porém, conforme também já exposto, levando-se em consideração o porte do município, a estrutura do OCCI, a capacidade técnica do pessoal da Controladoria, etc., **a definição quanto à realização de auditorias, outras fiscalizações ou atividades diversas cabe aos gestores da Controladoria, mediante planejamento anual, sendo que o primordial é que o órgão busque exercer qualquer ação que vise atender à sua atribuição legal constante do artigo 2º, II, da Lei Municipal nº 1.362/13.**

Diante disso, não foi constatada durante a auditoria nenhuma ação realizada pela CGM neste sentido, conforme já exposto no Relatório Preliminar nº 003/2020:

Semelhantemente à atribuição tratada no tópico anterior, a avaliação dos resultados da gestão também consiste na emissão de uma opinião com base na análise de evidências. Contudo, o objetivo aqui é emitir um juízo de valor sobre o desempenho da gestão, em termos de eficácia, eficiência e efetividade.

Um instrumento clássico da avaliação da performance administrativa é a auditoria operacional, que consiste em um exame sistemático de programas, atividades, órgãos, etc., com vistas à proposição de melhorias que possam melhorar a prestação dos serviços públicos.

**Outros tipos de atividades além da auditoria operacional, porém, também podem ser desenvolvidas com o intuito de fornecer à sociedade um feedback quanto à qualidade do gasto público, como por exemplo, avaliações quanto ao cumprimento das metas do PPA, LDO e LOA e atingimento de metas e dos impactos esperados dos programas de governo; acompanhamentos e análises em relação a índices oficiais que tratem da eficiência administrativa em determinadas áreas, tais como como IDEB, IEGM, etc .**

Diante disso, são essas as evidências identificadas na auditoria que comprovam a inexistência de atividades destinadas a avaliar o desempenho da gestão pública municipal: a) A CGM informou que não contempla em suas análises aspectos operacionais da despesa pública, tais como índices oficiais, sendo esse acompanhamento uma responsabilidade de cada gestor individualmente; 30 b) Em relação aos programas de governo, a CGM informou que atua na análise da execução orçamentária somente e com foco na verificação de conformidade dos atos, não avaliando, por exemplo, o atingimento das metas estipuladas e impactos esperados dessas políticas públicas; 31 c) Já em relação à receita municipal, a CGM também informou que não verifica, por exemplo, o atingimento das metas de arrecadação estipuladas nos instrumentos de planejamento orçamentário; 32 d) Por fim, a CGM respondeu que não realiza atividades de fiscalização (auditorias) que visem avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional do município.  
(§§ 112 a 114 e 122 do Relatório Preliminar nº 003/2020 da CEA)

Assim, considerando que a Controladoria não apresentou nenhuma evidência que demonstre a existência de ações que visem avaliar os resultados da gestão pelos aspectos mencionados (eficácia, efetividade, eficiência, economicidade), permanece-se a conclusão de que inexistente atuação neste sentido.

Por fim, em relação à alegação dos gestores de Novo Gama de que a transparência no âmbito do município ocorre por meio do site do município e do portal de transparência e que a CGM acompanha as publicações feitas nesses sites, vale destacar que a evidência coletada na execução da auditoria (e validada pelos gestores quando da apresentação da matriz de achados a eles) foi em sentido diverso, sendo que constou dos questionários aplicados na fase de execução da auditoria a seguinte resposta da CGM (transcrita no relatório preliminar):

Em relação ao SIC e Portal da Transparência, a CGM informou que existe uma empresa no município que é responsável por administrar o serviço de acesso à informação e alimentar o portal da transparência, sendo que a CGM não atua de nenhuma forma verificando, por exemplo, a qualidade das informações veiculadas no portal no que tange à sua compreensibilidade pelos usuários e potencial para promoção do controle social.  
(§ 139, alínea b, do Relatório Preliminar de Auditoria da CEA nº 003/2020).

Considerando que não foram apresentadas novas evidências capazes de desconstruir a situação encontrada no decorrer da auditoria, conclui-se pela permanência do achado *“carências de ações que contribuam para a melhoria contínua da transparência e controle social”*.

Diante de todo o exposto, não foram realizadas modificações no Relatório de Auditoria Operacional Consolidado nº 002/2021 no que tange aos

**achados, uma vez que as alegações dos gestores não foram baseadas em critérios e/ou evidências capazes de alterar as conclusões da equipe de auditoria.**

3 – Quanto às **divergências apresentadas quanto às causas apontadas pela equipe de auditoria** como as razões que contribuem para os achados do trabalho, embora os gestores de Novo Gama tenham argumentado que inexistência de regulamentação das atividades da CGM, uma vez que existe a lei de criação do órgão, verifica-se que não assiste razão aos auditados.

**A lei de criação da CGM de Novo Gama é um ato normativo de caráter genérico, que traz de maneira geral apenas as competências da Controladoria e estipula seu quadro de pessoal.**

**Não existem outros atos normativos regulamentadores das competências tratadas na norma geral, o que, inclusive, foi constatado pela equipe de auditoria que contribui substancialmente para os achados da auditoria** (que convergem para a conclusão de que a Controladoria vem atuando de maneira inadequada ao cumprimento de sua missão institucional de órgão de auditoria interna governamental).

A título de exemplificação, pode-se citar as normativas federais que tratam das atribuições da CGU. Inicialmente, a Lei nº 10.683/03 (que dispõe sobre a organização da Presidência da República e seus ministérios) foi a normativa que “criou” a CGU, estabelecendo suas competências de maneira geral (à semelhança do que ocorre com a CGM de Novo Gama). Atualmente, a lei que trata da organização da Presidência da República e que aborda as competências da CGU é a Lei nº 13.844/19, que dispõe que:

Art. 51. Constituem áreas de competência da Controladoria-Geral da União:

- I - providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal;
- II - decisão preliminar acerca de representações ou denúncias fundamentadas recebidas e indicação das providências cabíveis;
- III - instauração de procedimentos e processos administrativos a seu cargo, com a constituição de comissões, e requisição de instauração daqueles injustificadamente retardados pela autoridade responsável;
- IV - acompanhamento de procedimentos e processos administrativos em curso em órgãos ou entidades da administração pública federal;
- V - realização de inspeções e avocação de procedimentos e processos em curso na administração pública federal, para exame de sua regularidade, e proposição de providências ou correção de falhas;
- VI - efetivação ou promoção da declaração da nulidade de procedimento ou processo administrativo em curso ou já julgado por qualquer autoridade do Poder Executivo federal e, se for o caso, da apuração imediata e regular dos fatos envolvidos nos autos e na nulidade declarada;
- VII - requisição de dados, de informações e de documentos relativos a procedimentos e processos administrativos já arquivados por autoridade da administração pública federal;
- VIII - requisição a órgão ou a entidade da administração pública federal de informações e de documentos necessários a seus trabalhos ou a suas atividades;
- IX - requisição a órgãos ou a entidades da administração pública federal de servidores ou de empregados necessários à constituição de comissões, inclusive das referidas no inciso III do **caput** deste artigo, e de qualquer servidor ou empregado indispensável à instrução de processo ou procedimento;
- X - proposição de medidas legislativas ou administrativas e sugestão de ações para evitar a repetição de irregularidades constatadas;
- XI - recebimento de reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral e à apuração do exercício negligente de cargo, emprego ou função na administração pública federal, quando não houver disposição legal que atribua essas competências específicas a outros órgãos;
- XII - **coordenação e gestão do Sistema** de Controle Interno do Poder Executivo federal; e
- XIII - execução das atividades de controladoria no âmbito da administração pública federal. (grifos acrescentados)

Para sistematizar o exercício dessas competências, a CGU dispõe de diversos regulamentos, dentre eles:

- a) o Regimento Interno (Portaria 3.553/19)<sup>64</sup>, que define a estrutura organizacional da Controladoria e reparte as competências que devem ser exercidas por cada uma de divisões;
- b) a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016<sup>65</sup>, que trata de controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal;

<sup>64</sup> Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41066>

<sup>65</sup> Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33947>

- 
- c) o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental (Instrução Normativa nº 003/2017 do Ministério da Transparência e da CGU), que estabelece os princípios, as diretrizes e os requisitos fundamentais para a prática profissional da atividade auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal;
  - d) o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.

Tais regulamentos apresentados acima auxiliam a CGU no exercício de suas atribuições, uma vez que detalham as competências estipuladas na normativa geral, diferenciando conceitos, indicando metodologias, sistematizando cada atividade a ser desenvolvida pelo órgão, etc.

Pela dimensão das atribuições da CGU é natural que existam diversos regulamentos, não sendo exigível dos municípios idêntico procedimento, em razão de suas estruturas menos complexas. Contudo, podem estes entes buscar regulamentar minimante as atribuições e atividades de competência de seus órgãos centrais de controle interno, com vistas a melhor direcionar sua atuação.

Deste modo, normativos que situem a atuação do OCCI (terceira linha) dentro do Sistema de Controle Interno; definam a natureza do órgão como responsável pela auditoria interna governamental; estabeleçam distinções entre controles internos primários (ou de gestão), sistema de controle interno e auditoria interna; conceituem as atividades típicas de auditoria interna governamental, etc., contribuiriam sobremaneira para a atuação da CGM de Novo Gama de maneira adequada à sua missão institucional.

Assim, poder-se-ia contribuir para solucionar as situações encontradas na auditoria que demonstraram que, de um lado, a Controladoria tem sido omissa em desempenhar atividades relacionadas à sua finalidade institucional de órgão de auditoria interna; e de outro tem exercido controles internos de primeira linha, que não se incluem em suas atribuições legais.

Pelo exposto, também não foram realizadas modificações em relação às causas apontadas no Relatório Preliminar da CEA nº 003/2020, já que não foram trazidos pelos gestores novos elementos que desvirtuem as conclusões apontadas pela equipe de auditoria.



4 – Por fim, em relação às **divergências apresentadas pelos gestores quanto às recomendações propostas pela equipe de auditoria**, verifica-se que não há como persistirem após os esclarecimentos feitos no decorrer deste Papel de Trabalho.

Primeiramente porque, em relação à não exigência de que a CGM realize auditorias, já foi esclarecido que a proposta da equipe de auditoria não é nesse sentido, mas sim no sentido de que a Controladoria atue como unidade de auditoria interna dentro do SCl, que é sua natureza, podendo para isso realizar ou não auditorias em sentido estrito, a depender de seu escopo de atuação definido para cada exercício com base em critérios apropriados de seleção.

Segundo porque, quanto à manifestação pelo não acatamento da obrigação de realização de gestão de riscos por parte da CGM, também não consta recomendação específica nesse sentido, sendo que a proposta da equipe de auditoria, conforme já dito, é que a CGM compreenda a natureza de sua atuação em relação à governança, gestão de riscos e controles internos, para que, progressivamente, busque contemplar em seu escopo de atuação atividades nesses sentidos, com vistas à cumprir com sua missão institucional.

Vale ainda ressaltar que, conforme também já consta dos esclarecimentos deste Papel de Trabalho, a competência da implementação da política e do efetivo gerenciamento de riscos não é de atribuição da CGM, mas cabe a ela assessorar a gestão nesse sentido (quando solicitado) e avaliar, de maneira independente, se os riscos significativos são identificados e avaliados; se as respostas aos riscos são estabelecidas de forma compatível com o apetite a risco; e se as informações sobre riscos relevantes são coletadas e comunicadas de forma oportuna.

Quanto à manifestação dos gestores de Novo Gama pelo não acatamento da obrigação de realização de concurso público para composição do quadro da CGM, verifica-se que a proposta da equipe de auditoria é no sentido de que seja considerada pela gestão a criação da carreira de Auditor de Controle Interno ou de nomenclatura similar, com vistas a assegurar aos servidores do órgão a independência necessária para a execução dos trabalhos.

Tal proposta se alinha às diretrizes de auditoria interna no setor público preconizadas, por exemplo, pela ATRICON, CONACI<sup>66</sup> e ENCCLA, a saber:

Estrutura das unidades de controle ou auditoria interna:

- vinculação direta à autoridade máxima da organização;
  - **profissionais do controle interno pertencentes à carreira específica**;
  - profissionais do controle interno com formação em curso superior;
  - adequação da quantidade de pessoal e da competência técnica dos servidores do controle interno para o exercício de suas atividades;
  - adequação da estrutura física para o exercício das atividades do controle interno.
- (Item 27, b, da Resolução nº 005/2014 da ATRICON) (grifos acrescentados)

**Estruturar carreira própria dos servidores de controle interno**, remunerando de forma condizente com as atribuições e responsabilidades do cargo.  
(Item 12 das Diretrizes para o Controle Interno no Setor Público do CONACI) (grifos acrescentados)

**As atividades de Controle Interno devem ser desempenhadas por servidores públicos efetivos, preferencialmente organizados em carreira específica**, com remuneração e qualificação apropriadas ao nível de complexidade das atribuições e responsabilidades inerentes às funções do sistema de Controle Interno.  
(Item 7 das Diretrizes para implantação e efetivo funcionamento dos Sistemas Estaduais e Municipais de Controle Interno da ENCCLA) (grifos acrescentados)

Assim, importante que os municípios busquem se adaptar a essas diretrizes, razão pela qual a equipe de auditoria entende pela plausibilidade da recomendação proposta nesse sentido.

Por fim, importante ressaltar que as recomendações da equipe de auditoria formuladas no relatório objetivam atacar as causas que contribuem para a ocorrência das situações encontradas que têm impactado no desempenho da CGM, e não os achados em si.

Diante disso, **as propostas formuladas basicamente visam dar condições para que a Controladoria possa, ao longo do tempo, alinhar sua atuação às diretrizes de controle interno no setor público e melhorar seu desempenho no exercício de sua missão institucional de órgão de terceira linha dentro do SCI.**

Nesse sentido, tais propostas se prestam, de maneira geral, a fomentar no órgão:

a) a regulamentação das atividades (com vistas a tornar cristalinas as atividades que devem ser desenvolvidas por ele e reorientar sua linha de atuação de acordo com sua natureza de órgão de auditoria interna);

<sup>66</sup> Conselho Nacional de Controle Interno

b) a estruturação adequada da CGM (com vistas a possibilitar o exercício de todas as suas competências);

c) o planejamento das atividades (de maneira que a CGM consiga abarcar todas as dimensões em que deve atuar, mas conciliando-as com sua capacidade operacional);

d) a capacitação dos servidores da CGM (de modo que haja nivelamento de conhecimentos em relação a todas as atribuições e dimensões de atuação de um órgão central de controle interno);

e) a sistematização das atividades desenvolvidas pela CGM (de modo que seja prestigiada a padronização dos processos de trabalho; seja evitada a informalidade e seja feito o registro de toda atividade realizada; bem como que se busque priorizar o uso de meios informatizados na execução dos trabalhos, evitando-se perdas de informações).

Desse modo, não foram realizadas alterações no Relatório de Auditoria Operacional Consolidado nº 002/2021 quanto às propostas de recomendações inicialmente constantes do relatório preliminar.

**Por todo o exposto neste Papel de Trabalho, conclui-se que não houve necessidade de realizar modificações no Relatório de Auditoria Operacional Consolidado nº 002/2021 no que tange a critérios, achados, causas, conclusões e propostas elaboradas pela equipe de auditoria, considerando que os comentários apresentados pelos gestores não impugnaram as metodologias utilizadas na coleta de dados da auditoria, bem como não trouxeram novas evidências capazes de ensejar alterações no conteúdo do Relatório Preliminar nº 003/2020.**

Desse modo, no Relatório de Auditoria Operacional Consolidado nº 002/2021 apenas será acrescentado no Capítulo das Propostas de Encaminhamento (Capítulo 5) a **determinação de apresentação de Plano de Ação** (RA TCMGO nº 113/2019, art. 13 e Anexo I) e a **advertência** quanto às penalidades aplicáveis para os casos de atraso injustificado ou não apresentação do referido Plano.

Por fim, ressalta-se que o cronograma de implementação das medidas, que os gestores adotarão visando atender às deliberações propostas, subsidiará o posterior monitoramento da implementação das determinações e recomendações e

medição de seus resultados quantitativos e/ou qualitativos, nos termos do artigo 194 do Regimento Interno do TCMGO, e conforme previsto no Plano Anual de Fiscalização do TCMGO.

**COMISSÃO ESPECIAL DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS  
DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS**, em Goiânia, em 02 de março de 2021.

**Bruna Carneiro Marques Maciel**

Auditora de Controle Externo

Membro da Comissão

**Daniel Wagner da Silva**

Auditor de Controle Externo

Membro da Comissão

**Monara Machado Rezende e Silva**

Auditora de Controle Externo

Membro da Comissão



## ANEXOS

### Anexo I – Lei Municipal nº 1.362/2013 – Lei de criação da CGM



**PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO GAMA - GO**  
**“RUMO AO DESENVOLVIMENTO”**  
**ADM. 2013/2016**  
**GABINETE DO PREFEITO**

**LEI N.º 1.362, DE 03 DE JUNHO DE 2013**

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

**CERTIDÃO**

Certifico que a Lei Municipal nº 1.362, de 03 de junho de 2013 foi publicada nos trâmites legais em 03 de junho de 2013.

Novo Gama - GO, 03 de junho de 2013.

Sec. de Adm. e Finanças

*Cria e altera cargos da Estrutura Organizacional do Poder Executivo, na forma que especifica e dá outras providências.*

O PREFEITO MUNICIPAL DE NOVO GAMA, ESTADO DE GOIÁS, no uso de suas atribuições legais, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona a seguinte Lei:

**Art. 1º.** Fica criada a CONTROLADORIA GERAL do Município de Novo Gama e os respectivos cargos comissionados, com a seguinte estrutura organizacional:

<b>CONTROLADORIA GERAL</b>		
<b>CARGO COMISSIONADO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA</b>	<b>QUANT.</b>	<b>CÓDIGO</b>
Controlador Geral	01	CCE-01
Assessor Técnico Administrativo	01	CC/FC-01
Assessor Auxiliar I	03	CC/FC-02

**Art. 2º.** A Controladoria Geral, criada na forma do artigo anterior, fica vinculada ao Gabinete do Prefeito, em consonância com o disposto nos artigos 74 e 75 da Constituição Federal e art. 82, combinado com o art. 29 da Constituição Estadual, com as seguintes competências:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e do orçamento do Município;

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 Municipal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;





**PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO GAMA - GO**  
**"RUMO AO DESENVOLVIMENTO"**  
**ADM. 2013/2016**  
**GABINETE DO PREFEITO**

III - exercer o controle das operações de crédito e garantias, bem como dos direitos e deveres do Município;

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

Art. 3º. Fica criada e incluída na estrutura da Secretaria Municipal de Administração e Finanças, a DIVISÃO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS, com os seguintes cargos comissionados ou função de confiança:

<b>DIVISÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS</b>		
<b>CARGO COMISSIONADO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA</b>	<b>QUANT.</b>	<b>CÓDIGO</b>
Coordenador	01	CCE-01
Assessor Técnico Administrativo	01	CC/FC-01
Assessor Auxiliar I	02	CC/FC-02

Art. 4º. A denominação da DIVISÃO DE COMPRAS E LICITAÇÃO e da DIVISÃO DE LICITAÇÃO, CONTRATOS E CONVÊNIOS, fica alterada, respectivamente, para DIVISÃO DE COMPRAS e DIVISÃO DE CONVÊNIOS.

Art. 5º. As atividades e atribuições dos cargos comissionados e de seus titulares a que se refere esta Lei serão definidas por ato do Chefe do Poder Executivo.

Art. 6º. O provimento dos cargos comissionados criados por esta Lei dar-se-á gradativamente, observado o interesse da Administração e a existência de recursos orçamentários e financeiros, bem como as demais exigências legais previstas na Lei Complementar n.º 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 7º. Para atendimento das disposições desta Lei, fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a abrir os créditos suplementares ou especiais que se fizerem necessários.





**PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO GAMA - GO**  
**"RUMO AO DESENVOLVIMENTO"**  
**ADM. 2013/2016**  
**GABINETE DO PREFEITO**

Art. 8º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º. Revogam-se as disposições em contrário.

Novo Gama, 03 de junho de 2013.

**EVERALDO VIDAL PEREIRA MARTINS**  
Prefeito Municipal

## Anexo II – Informações prestadas pela CGM na fase de levantamento sobre estrutura, principais atividades e prioridades do órgão



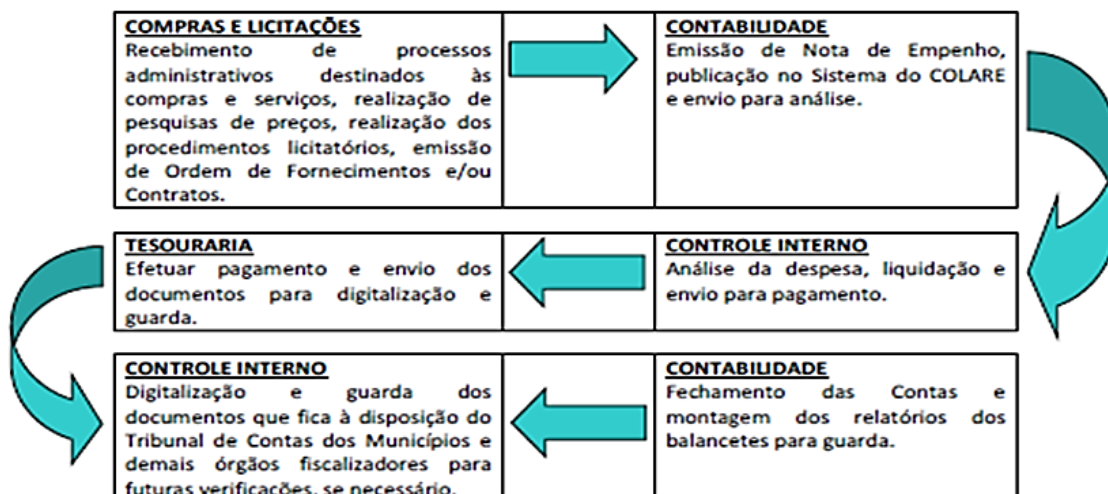
**PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO GAMA**  
"GOVERNO MUNICIPAL"  
TEMPO DE CONSTRUIR  
Controladoria Geral

### RESPOSTA DO OFÍCIO Nº 155/2019-CEA-TCM

- Lei de criação do Órgão Central de Controle Interno (Validação do item 1.1.2 do QAACI);**  
Lei Municipal nº 1362/13.
- Regimento Interno do Órgão Central de Controle Interno;**  
Não possui Regimento Interno.
- Estrutura Organizacional. Descrever o funcionamento do Órgão Central de Controle Interno (Validação do item 1.1.2 do QAACI);**

A Estrutura Organizacional do Órgão Central de Controle Interno conta com 3 Servidores Efetivos, 01 Servidor Comissionado e 01 Estagiário de Nível Superior.

O Controle Interno segue um ciclo das despesas administrativas que se inicia através da Divisão de Compras até a sua guarda, conforme especificado abaixo:



- Informar os objetivos estratégicos e prioridades eleitas pelo Órgão de Controle Interno;**  
Não possui.
- Descrever os principais processos e atividades desempenhados pelo Órgão Central de Controle Interno;**
  - Análise da classificação orçamentária, financeira e documentação das despesas, bem como, liquidação e envio para pagamento;
  - Análise do consumo de combustível da frota municipal;
  - Análise e certificação do procedimento licitatório;
  - Análise e acompanhamento das obras realizadas no Município;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO GAMA**

**"GOVERNO MUNICIPAL"**

**TEMPO DE CONSTRUIR**

**Controladoria Geral**

- Digitalização, arquivamento e guarda de todos os processos de despesas pagas pela administração, incluindo os relatórios dos balancetes montados pelo setor de contabilidade;
- Orientação aos funcionários quanto a correta classificação orçamentária da despesa;
- Verificação das informações no Diário Oficial de Contas do TCM
- Atendimento às solicitações do Ministério Público e demais Órgãos de Controle Externo.

6. Relação dos servidores efetivos e comissionados atualmente lotados no Órgão Central de Controle Interno, seus tipos de vínculos e suas formações/qualificações (Validação do Item 1.2.9 do QAACI);

NOME	VÍNCULO	FORMAÇÃO
ANGELA MARIA MESQUITA	SERVIDOR EFETIVO	GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS E PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MARIA DE LOURDES DE OLIVEIRA BRITO	SERVIDOR EFETIVO	GRADUAÇÃO EM LETRAS/PEDAGOGIA E PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
ROSINEIDE PEREIRA DE ALMEIDA	SERVIDOR EFETIVO	GRADUAÇÃO EM PEDAGOGIA E PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
TAMIRIS DE BRITO DAMASCENO	SERVIDOR COMISSIONADO	GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MAYCON DOUGLAS PEREIRA DOS SANTOS	ESTAGIÁRIO/IEL	ESTUDANTE NÍVEL SUPERIOR DE RECURSOS HUMANOS

7. Cópia da política de formação continuada (se houver) e relação das ações de formação realizada com os servidores no exercício de 2019 (preencher planilhas 03, 04 e 05 em anexo) (Validação do Item 1.5.7 do QAACI);

Não possui. Apenas patrocina esporadicamente cursos de capacitação.

8. Cópias (e fotos do mural, por exemplo) de comunicações Internas (amostra) do Órgão Central de Controle Interno sobre objetivos e responsabilidades em matéria de controle interno (Validação dos itens 4.2 e 4.3 do QAACI).

Não possui. É feito através de consultas técnicas de caráter orientativo junto aos Secretários e demais servidores da Administração.



**Anexo III – Lei Orçamentária Anual de Novo Gama 2020 – Dotação da CGM**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO GAMA**  
**"GOVERNO MUNICIPAL"**  
TEMPO DE CONSTRUIR

**III – POR UNIDADE DA ADMINISTRAÇÃO**

CÓDIGO	ADMINISTRAÇÃO	VALOR R\$
0101	AÇÃO LEGISLATIVA	4.570.000,00
0250	GABINETE DO PREFEITO	594.500,00
0251	COORDENAÇÃO DE CONTROLE INTERNO	33.875,00
0252	PROCURADORIA JURÍDICA	17.000,00
0253	SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS	24.003.506,82
0255	SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA URBANA	105.437.195,50
0256	SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA E PRODUÇÃO	2.167.875,00
0257	SECRETARIA MUNICIPAL DE INDÚSTRIA E COMÉRCIO	213.125,00
0258	SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE	1.070.975,00
0259	SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE	6.842.650,00
0260	SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO	20.156.875,00
0261	SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA	1.964.500,00
0262	SECRETARIA MUNICIPAL DE DESPORTO, LAZER E TURISMO	6.287.680,68
0263	SECRETARIA MUN. DE DEFESA DA MULHER E DA DIVERSIDADE SOCIAL	157.250,00
0264	SEC. MUN. GOVERNO, GESTÃO DE PROJ. E ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL	1.016.250,00
0265	COORDENADOR DO DISTRITO DO LAGO AZUL	77.250,00
0266	SECRETARIA MUNICIPAL DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA	18.450,00
0299	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	5.000.000,00
1101	INST. DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE NOVO	10.800.000,00

---

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Modelo de Três Linhas de Defesa (adaptado de IIA, 2013) .....	11
Figura 2 – Modelo das Três Linhas do The IIA.....	11
Figura 3 – Organograma sem a instância (comitê) de governança (adaptado de Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCEPR, 2017, p. 14) .....	14
Figura 4 – Organograma com a instância (comitê) de governança (adaptado de TCEPR, 2017, p. 14) .....	15
Figura 5 – Estrutura organizacional da CGM .....	16



---

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CEA	Comissão Especial de Auditoria
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CGM	Controladoria Geral do Município
CG-PMNG	Controladoria Geral – Prefeitura de Novo Gama
CONACI	Conselho Nacional de Controle Interno
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i> (Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway)
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
IA-CM	<i>Internal Audit Capability Model</i> (Modelo de Capacidade Auditoria Interna)
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IIA	<i>The Institute of Internal Auditors</i> (Instituto de Auditores Internos)
IN	Instrução Normativa
INTOSAI	Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPPF	Estrutura Internacional de Práticas Profissionais
ISO	<i>International Organization for Standardization</i> (Organização Internacional de Normalização)
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCCI	Órgão Central de Controle Interno
PAF	Plano Anual de Fiscalização
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PPA	Plano Plurianual
PT	Papel de Trabalho
QAACI	Questionário de Autoavaliação de Controles Internos
RA	Resolução Administrativa
RN	Resolução Normativa
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão
SCI	Sistema de Controle Interno
TCEPR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná
TCMGO	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás
TCU	Tribunal de Contas da União
UCI	Unidade de Controle Interno