

**ACÓRDÃO Nº 00197/2022 - Tribunal Pleno**

**PROCESSO** : 01393/20 – FASE 2  
**MUNICÍPIO** : NOVO GAMA  
**ÓRGÃO** : PODER EXECUTIVO – CONTROLADORIA GERAL  
INTERNA  
**NATUREZA** : AUDITORIA OPERACIONAL  
**ASSUNTO** : RECURSO ORDINÁRIO  
**RESPONSÁVEL 1** : SÔNIA CHAVES FREITAS CARVALHO NASCIMENTO,  
EX-PREFEITA  
**CPF 1** : 195.017.141-87  
**RESPONSÁVEL 2** : CARLOS ALVES DOS SANTOS, PREFEITO  
**CPF 2** : 845.349.901-20  
**RESPONSÁVEL 3** : ÂNGELA MARIA MESQUITA (CONTROLADORA  
INTERNA)  
**CPF 3** : 252.157.283-72

*NOVO GAMA. Poder Executivo. RECURSO ORDINÁRIO. AUDITORIA OPERACIONAL. Conhece. Nega provimento. Mantém Determinações e Recomendações. Voto convergente com a SR e com o MPC.*

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos, que tratam do RECURSO ORDINÁRIO, interposto pelo senhor Carlos Alves dos Santos, Prefeito de Novo Gama, e pela senhora Ângela Maria Mesquita, Controladora Interna, com vistas à reforma do Acórdão nº 04525/2021- Tribunal Pleno, no qual este Tribunal, em auditoria operacional realizada na Controladoria Geral

do Município de Novo Gama (CGM) e no Órgão Central de Controle Interno (OCCI), expediu determinações e recomendações.

**ACORDAM** os Conselheiros do **TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS**, reunidos em Sessão Plenária, acolhendo as razões expostas no voto do Conselheiro Relator, em:

1. Conhecer do presente Recurso e, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo, consequentemente, o inteiro teor do Acórdão nº 04525/2021.

À SUPERINTENDÊNCIA DE SECRETARIA, para as providências.

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS**,  
26 de Janeiro de 2022.

**Presidente:** Joaquim Alves de Castro Neto

**Relator:** Valcenôr Braz de Queiroz.

**Presentes os conselheiros:** Cons. Daniel Augusto Goulart, Cons. Fabricio Macedo Motta, Cons. Francisco José Ramos, Cons. Joaquim Alves de Castro Neto, Cons. Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz, Cons. Valcenôr Braz de Queiroz, Cons. Sub. Irany de Carvalho Júnior, Cons. Sub. Maurício Oliveira Azevedo e o representante do Ministério Público de Contas, Procurador José Gustavo Athayde.

**Votação:**

Votaram(ou) com o Cons.Valcenôr Braz de Queiroz: Cons. Daniel Augusto Goulart, Cons. Fabricio Macedo Motta, Cons. Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz, Cons. Sub.Irany de Carvalho Júnior.

**Declararam impedimento/suspeição:** Francisco José Ramos  
(Suspeição) .

## RELATÓRIO – VOTO

**PROCESSO** : 01393/20 – FASE 2  
**MUNICÍPIO** : NOVO GAMA  
**ÓRGÃO** : PODER EXECUTIVO – CONTROLADORIA GERAL  
INTERNA  
**NATUREZA** : AUDITORIA OPERACIONAL  
**ASSUNTO** : RECURSO ORDINÁRIO  
**RESPONSÁVEL 1** : SÔNIA CHAVES FREITAS CARVALHO  
NASCIMENTO, EX-PREFEITA  
**CPF 1** : 195.017.141-87  
**RESPONSÁVEL 2** : CARLOS ALVES DOS SANTOS, PREFEITO  
**CPF 2** : 845.349.901-20  
**RESPONSÁVEL 3** : ÂNGELA MARIA MESQUITA (CONTROLADORA  
INTERNA)  
**CPF 3** : 252.157.283-72

*NOVO GAMA. Poder Executivo. RECURSO ORDINÁRIO. AUDITORIA OPERACIONAL. Conhece. Nega provimento. Mantém Determinações e Recomendações. Voto convergente com a SR e com o MPC.*

### 1. DAS INICIAIS

Tratam os presentes autos de RECURSO ORDINÁRIO, interposto pelo senhor Carlos Alves dos Santos, Prefeito de Novo Gama, e pela senhora Ângela Maria Mesquita, Controladora Interna, com vistas à reforma do Acórdão nº 04525/2021- Tribunal Pleno, no qual este Tribunal, em auditoria operacional realizada na Controladoria Geral do Município de Novo Gama

(CGM) e no Órgão Central de Controle Interno (OCCI), expediu determinações e recomendações.

O presente recurso ordinário foi recebido pela Presidência deste TCM por meio do Despacho nº 2628/2021 (fl. 08, fase 2).

## **DA SECRETARIA DE RECURSOS**

A Secretaria de Recursos se manifestou nos autos por meio do Certificado n. 453/2021, concluindo por Negar Provimento ao recurso, e manter integralmente os termos do Acórdão Nº 04525/2021, conforme as razões apresentadas no Relatório de análise, nos seguintes termos:

(...)

### **1. DAS RAZÕES RECURSAIS E ANÁLISE DE MÉRITO**

#### **1.1 - DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO ACÓRDÃO nº 04525/21.**

**ACORDAM** os Conselheiros integrantes do Pleno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, nos termos do Voto do Relator:

**1. DETERMINAR** ao Sr. Carlos Alves dos Santos, Prefeito de Novo Gama 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.

1.5 – Estruture 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 do artigo 7 da Instrução normativa n.º08/2021, alterada pela IN n.º09/2021, respeitada a composição por servidores efetivos, admitindo-se servidores comissionados apenas em situações excepcionais e devidamente motivadas.

1.6 – 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.

**2. RECOMENDAR** ao Sr. Carlos Alves dos Santos, Prefeito de Novo Gama, e à Sra. Ângela Maria Mesquita, Controladora Interna, **ou a quem vier a substituí-los**, que:

2.1 – 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.

**3. RECOMENDAR** à Controladoria Geral Interna de Novo Gama, na pessoa da Sra. Ângela Maria Mesquita, Controladora Interna, **ou a quem vier a substituí-la**, que :

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

- 3.1.1 – 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;

3.1.2 – 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;

3.1.3 – 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.

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

3.3 – 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.

3.4 – 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.

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

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

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

3.5.3 – 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;

3.6 – 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. DETERMINAR ao Sr. Carlos Alves dos Santos, Prefeito de Novo Gama, e à Sra. Ângela Maria Mesquita, Controladora Interna, ou a quem vier a substituí-los, 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.

## **2.2 - ALEGAÇÃO DO RECORRENTE**

Foi apontada nos itens 1 e 1.1 a determinação de regulamentação do Controle Interno. Ocorre que a regulamentação já se encontra efetivada conforme se extrai da lei municipal n. 1.847/2021, que em seu art. 17 dispõe sobre a Controladoria de Controle Interno. Antes da lei municipal n. 1.847/2021 vigorava a lei municipal n. 1.363/2013.

Uma vez editada lei que regulamenta as atividades da Controladoria Interna do Município de Novo Gama, não há como prosperar determinação desta Corte de Contas no sentido de indicar forma de regulamentação da Controladoria Interna.

Os artigos 12 e 13 da citada lei tratam dos sistemas de gestão, incluindo o de controle interno, com início na unidade de ponta, primeira linha. Impróprias as determinações dos subitens 1.2 e 1.3, vez que tais determinações encontram-se abarcadas na lei municipal n. 1.847/2021.

Com relação ao disposto no subitem 1.5, “a”, a independência e autonomia do Controle Interno já estão previstos no artigo 17 da Lei municipal, o que torna indevida a determinação constante na citado subitem.

O disposto no subitem 15, “b” e “d”, já se encontram regulamentados pela lei municipal citada, o que torna imprópria a manutenção da determinação.

Já o disposto no subitem 1.6, como determinação, fere a autonomia administrativa do Município, caracterizando ingerência de poder. Não há previsão legal para que haja determinação de que o gestor patrocine o trabalho da CGM junto a Gestores e servidores, em especial, traçando parâmetros para o “patrocínio”. Poderia essa Corte de Contas, em razão de sua grande vivência, sugerir o “patrocínio” da CGM, mas não “determinar, pois ausente fundamento legal para tal.

Por fim, há que se ressaltar a inexistência de lei ou decreto, seja a nível federal, estadual ou municipal, que obrigue gestor municipal de apresentar plano de ação, indicando responsáveis e prazos. Portanto a “determinação” constante no item 4 não merece prosperar.

### **DOS PEDIDOS**

Por fim, requer sejam estas razões consideradas, recebendo o recurso ordinário, para ao final reformar o Acórdão recorrido, para excluir as determinações constantes nos itens 1 e 4 e seus subitens, face a ausência de fundamentação fática e jurídica para tais determinações.

## 2.3 ANÁLISE DO MÉRITO

*Insurge o recorrente em sua petição apenas em desfavor das determinações contidas no item 1 e seus subíntes, e no item 4 do Acórdão AC nº 04525/21, acima reproduzidas. Em suma o recorrente alega que parte das determinações já foram cumpridas.*

*Para melhor análise do pedido recursal segue um breve relato da natureza do processo em que foi exarada a decisão ora recorrida.*

*O Acórdão AC nº 04525/21 é a conclusão do trabalho desenvolvido mediante Auditoria Operacional realizada na realizada na Controladoria Geral do Município de Novo Gama (CGM), seu Órgão Central de Controle Interno (OCCI). O objetivo é verificar o desempenho do Órgão Central de Controle Interno do município de Novo Gama no cumprimento de sua missão institucional (item 1.3 do Relatório de Auditoria).*

*A auditoria operacional é o processo de coleta e análise sistemáticas de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de aferir o desempenho da gestão governamental, subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública.*

*Conforme Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União – MAO-TCU, o qual é adotado por este Tribunal, as auditorias operacionais possuem características próprias que as distinguem dos outros tipos de auditoria, bem ilustrado no quadro abaixo:*

**Quadro 1 - Características das auditorias de conformidade, operacional e financeira**

Característica	Auditoria operacional	Auditoria de conformidade	Auditoria financeira
Conceitos-chave	Economia, eficiência, eficácia, efetividade	Conformidade com leis e regulamentos	Materialidade, demonstrações financeiras livres de erros materiais
Objetivo	Contribuir para a melhoria da gestão pública	Verificar se o gestor atuou de acordo com normas aplicáveis	Aumentar o grau de confiança nas demonstrações por parte dos usuários previstos

Ainda citando o Manual de Auditoria Operacional do TCU, para facilitar a visualização, de forma sintética, segue figura ilustrando as etapas da auditoria operacional:

Figura 4 - Ciclo de auditoria operacional



Sinteticamente, o ciclo de auditoria operacional se inicia com a seleção dos temas. Após a definição de um tema específico, deve-se proceder ao planejamento para definição de uma estratégia global e elaboração do plano de auditoria, que tem por finalidade detalhar os objetivos do trabalho, as questões a serem investigadas, os procedimentos a serem desenvolvidos e os resultados esperados com a realização da auditoria. Na fase de execução, realiza-se a coleta dos dados e informações e sua análise. A seguir, desenvolve-se o relatório preliminar, que é enviado ao gestor para comentários. Após a análise dos comentários do gestor pela equipe de auditoria, efetuam-se as alterações necessárias (se for o caso), obtendo-se o relatório final, que é submetido à apreciação do plenário, cuja deliberação se dá na forma de recomendações e determinações. Depois de apreciado, a decisão da auditoria é divulgada. A etapa de monitoramento destina-se a acompanhar as providências adotadas pelo auditado em resposta às deliberações proferidas, **de modo que os efeitos pretendidos possam ser alcançados, assim como a aferir os benefícios decorrentes de sua implementação.**

Em análise ao processo originário, as etapas acima descritas foram devidamente observadas, à exceção da etapa de monitoramento, visto que o órgão auditado ainda está no prazo para apresentação do Plano de Ação que será oportunamente acompanhado na fase de monitoramento.

Pois bem. Adentrando ao mérito do recurso, o recorrente alega, em síntese, que as determinações contidas no item 1 do Acordão 04525/21, subitens 1.1, 1.2, 1.3, 1.5 “a”, “b” e “d”, encontram-se abarcadas pela nova legislação municipal, qual seja, Lei nº 1.847/2021, que dispõe sobre a “Controladoria de Controle Interno”.

Apesar de os recorrentes não anexar aos autos a Lei 1.847/21, consultou-se o site do município de Novo Gama<sup>1</sup> e verificamos que a citada lei tem por objeto a organização administrativa do Poder Executivo de Novo Gama, entrou em vigor, com efeito retroativo, em 01.01.2021 e revoga expressamente a Lei 1.362/2013.

Em consulta ao Relatório de Auditoria, a auditoria operacional foi realizada no exercício de 2020, e foi baseada na lei 1.362/2013, então revogada pela lei aprovada em 2021.

Não obstante, a aprovação superveniente de lei que em tese cumpre alguns requisitos da auditoria operacional não tem o condão de alterar a deliberação deste Tribunal, conforme requer o recorrente.

Na verdade, a citada lei demonstra o compromisso do gestor em adequar a estrutura organizacional do Poder Executivo Municipal, incluindo seu órgão central de Controle Interno e deve constar no Plano de Ação, a ser apresentado nos termos do item 4 do Acordão recorrido, quais determinações e recomendações foram cumpridos com a edição da nova lei.

***Ou seja, a lei deve constar no Plano de Ação do gestor e será avaliada em momento oportuno, quando da fase de monitoramento.***

Prosseguindo, o recorrente aduz que a determinação contida no subitem 1.6 “fere a autonomia administrativa do Município, caracterizando ingerência de poder”. Assim dispõe a determinação ora questionada:

1.6 – 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

---

<sup>1</sup> <https://acessoainformacao.novogama.go.gov.br/legislacao/lei/id=1901>

*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. Grifo original*

*Invocando novamente a natureza do processo em questão, qual seja, auditoria operacional, a qual foi sucintamente explanada no início desta análise de mérito, explica-se ao recorrente que em momento algum as determinações exaradas possuem características que poderiam afrontar a autonomia do poder executivo municipal. Muito pelo contrário. As proposições contidas no subitem 1.6 possuem, assim como todas as demais determinações e recomendações, o principal objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública.*

*Tanto é que sequer foram utilizados verbos ou palavras de ordem. Com toda cautela e espírito colaborador foram utilizadas as remissas “patrocinar”, “esclarecer”, “ser possível”. Assim, improcedentes os argumentos dos recorrentes.*

*Por fim, insurge os recorrentes contra a determinação contida no item 4, que se refere à apresentação do Plano de Ação. Aduz que a determinação não possui respaldo legal.*

*Pois bem. O Plano de Ação é um documento a ser elaborado pela Administração, considerando suas particularidades, capacidade de recursos humanos e tecnológicos, dentre outros..., tudo isso com intuito de que as proposições de natureza colaborativa deste Tribunal apresentem ao seu destinatário oportunidades de melhoria.*

*A publicação do relatório de auditoria operacional não corresponde ao fim do processo de trabalho. A identificação das oportunidades de melhoria e a expedição das deliberações pertinentes pelo Tribunal, por si só, não são suficientes para produzir as melhorias pretendidas. É necessário garantir a efetiva implementação das propostas e solução dos problemas identificados de modo que os efeitos desejados possam ser alcançados. Para tanto, o monitoramento das deliberações expedidas assume importância*



central, sendo esta fase de monitoramento baseada no Plano de Ação a ser apresentado pelo órgão auditado.

Como dito, é no Plano de Ação que a administração, conhecedora de suas necessidades e capacidades, visualiza as ações possíveis, os responsáveis e os prazos para seu cumprimento.

A não apresentação do Plano de Ação conforme requer os recorrentes, prejudica sobremaneira a fase de monitoramento da auditoria, tornando inócuo todo o trabalho realizado tanto pela equipe do Tribunal quando pela equipe de servidores municipais que participaram e tanto contribuíram para a execução desta auditoria operacional.

Ressalta-se, por fim, que a apresentação do plano de ação e a abertura da fase de monitoramento são etapas do ciclo da auditoria operacional, estabelecidas em atos normativos, em especial 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, logo não há que se falar em ausência de previsão legal para a determinação contida no item 4 do AC 04525/21, ora combatido.

Por todo o exposto, esta Secretaria de Recursos manifesta por negar provimento ao recurso ordinário interposto, mantendo na íntegra os termos do ACÓRDÃO Nº 04525/2021 - Tribunal Pleno.

## **2. CONCLUSÃO**

**Do exposto, sugere a SECRETARIA DE RECURSOS do TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, à vista das considerações retro, conhecer do presente Recurso e, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO, mantendo, conseqüentemente, o inteiro teor do Acórdão nº 04525/2021.**

## **DA MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

Atuando conclusivamente nos autos, o Ministério Público de

Contas, por meio do Parecer nº 1841/2021, se manifestou, no mérito, seguindo o mesmo entendimento adotado pela Unidade Técnica, no sentido de Negar Provimento ao recurso, mantendo, consequentemente, o inteiro teor do Acórdão nº 04525/2021.

É o Relatório.

### **VOTO DO RELATOR**

O presente RECURSO ORDINÁRIO foi interposto com vistas à reforma do Acórdão nº 04525/2021, no qual este Tribunal, em razão de Auditoria Operacional realizada na Controladoria Geral do Município de Novo Gama (CGM) e no Órgão Central de Controle Interno (OCCI), com o objetivo de avaliar o cumprimento da missão institucional, amparado na Constituição Federal, na Lei nº 4.320/1964, na LRF e nos demais dispositivos infraconstitucionais e atos normativos devidamente relacionados no Relatório de Auditoria, expediu determinações e recomendações.

Após análise dos pontos devolvidos para apreciação, a Secretaria de Recursos se manifestou nos autos por meio do Certificado n. 453/2021, concluindo por Negar Provimento ao Recurso e manter integralmente os termos do Acórdão Nº 04525/2021, consoante as razões apresentadas em seu relatório de análise.



O Ministério Público de Contas, mediante o Parecer 1841/2021, corroborou o entendimento da Secretaria de Recursos e manifestou concluindo pelo conhecimento e, no mérito, pelo **improvemento** do Recurso Ordinário de modo a manter incólume a decisão atacada.

Após a análise dos autos, esta Relatoria, não encontrando razões para divergir, acolhe na íntegra análise técnica da Secretaria de Recursos, corroborada pelo Ministério Público de Contas, pelas razões a seguir:

Em sua petição, o recorrente insurge em desfavor das determinações contidas no item 1 e seus subítemes, e no item 4 do Acórdão AC nº 04525/21, todos descritos no Relatório, alegando, em suma, que parte das determinações já foram cumpridas e a regulamentação das atividades da Controladoria Interna do Município já se encontra efetivada conforme a lei municipal n. 1.847/2021.

Aduz, ainda, que o disposto no subitem 1.6, como determinação, fere a autonomia administrativa do Município, caracterizando ingerência de poder. Alegando que não há previsão legal para que haja determinação de que o gestor patrocine o trabalho da CGM junto a Gestores e servidores, em especial, traçando parâmetros para o “patrocínio”.

Pois bem, conforme muito bem pontuado pela Secretaria de Recursos, “*A auditoria operacional é o processo de coleta e análise sistemáticas de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de aferir o desempenho da gestão governamental, subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública*”.

Sendo que, o ciclo de auditoria operacional é composto por numeradas etapas que envolvem, *citando resumidamente*, desde a seleção dos temas/escopo, planejamento, elaboração do plano de auditoria, com a

finalidade detalhar os objetivos do trabalho, as questões a serem investigadas, os procedimentos a serem desenvolvidos e os resultados esperados com a realização da auditoria. Na fase de execução, realiza-se a coleta dos dados e informações e sua análise.

Em seguida, desenvolve-se o relatório preliminar, o qual é enviado ao gestor para apreciação e comentários. Após a análise dos comentários do gestor pela equipe de auditoria, efetuam-se as alterações necessárias, para a conclusão do Relatório final, que é submetido à apreciação do plenário, cuja deliberação se dá na forma de recomendações e determinações.

Depois de apreciada, a decisão da auditoria é divulgada. Quando, então, passa-se a etapa de monitoramento, a qual se destina a acompanhar as providências adotadas pelo auditado em resposta às deliberações proferidas.

De acordo com as análises procedidas, as etapas, sucintamente descritas acima, foram devidamente observadas na execução dos trabalhos, à exceção da etapa de **monitoramento**, visto que o órgão auditado ainda está no prazo para apresentação do Plano de Ação, conforme determinação contida no item 4 da decisão recorrida, ou seja, oportunamente, o cumprimento da determinação será acompanhado na fase de monitoramento.

Ainda, considerando a alegação do recorrente de que as determinações contidas no item 1 do Acórdão 04525/21, subitens 1.1, 1.2, 1.3, 1.5 “a”, “b” e “d”, encontram-se abarcadas pela nova legislação municipal, qual seja, Lei nº 1.847/2021, que dispõe sobre a “Controladoria de Controle Interno”, verificou-se que a citada lei tem por objeto a organização administrativa do Poder Executivo de Novo Gama, tendo entrado em vigor, com efeito retroativo, em 01.01.2021 e revogado expressamente a Lei 1.362/2013.

De acordo com os autos, a auditoria operacional foi realizada no exercício de 2020, quando vigorava a lei 1.362/2013, então revogada pela lei aprovada em 2021.

Não obstante, a aprovação superveniente de lei que em tese cumpre alguns requisitos da auditoria operacional, tal fato não tem o condão de alterar a deliberação deste Tribunal, conforme requer o recorrente.

Pondera-se que, a citada lei demonstra o compromisso do gestor em adequar a estrutura organizacional do Poder Executivo Municipal, incluindo seu órgão central de Controle Interno, todavia, deve constar no Plano de Ação, a ser apresentado nos termos do item 4 do Acórdão recorrido, quais determinações e recomendações foram cumpridos com a edição da nova lei.

Ou seja, a lei deve constar no Plano de Ação do gestor e será avaliada em momento oportuno, quando da fase de monitoramento.

Assim, com relação ao possível atendimento de parte dos imperativos com a edição da Lei municipal nº 1.847/2021, como bem pontuou a Unidade Técnica, cumpre à fase de monitoramento avaliar esses aspectos, de modo que o Recurso Ordinário não é o instrumento adequado para tal.

Quanto a alegação do recorrente de que a determinação contida no subitem 1.6 *“fere a autonomia administrativa do Município, caracterizando ingerência de poder”*. Temos que, a determinação ora questionada se dispõe conforme abaixo descrita:

*1.6 – 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. Grifo original*

Ora, analisando os itens acima, tendo em vista a natureza do processo em questão, qual seja, Auditoria Operacional, importa-se esclarecer ao recorrente, que, de forma alguma as determinações exaradas possuem características que poderiam afrontar a autonomia do poder executivo municipal. Ao contrário, as proposições contidas no subitem 1.6 possuem, assim como todas as demais determinações e recomendações, o principal objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública.

Neste sentido, verifica-se que foram utilizados, com toda cautela, termos como “patrocinar”, “esclarecer”, “ser possível”. Assim, tem-se por improcedentes os argumentos dos recorrentes.

Bem como, neste aspecto, ponderou muito bem o Ministério Público de Contas em seu Parecer: “*da leitura do inteiro teor do subitem 1.6, não se vislumbra nada que desborde da razoabilidade e do interesse público, haja*

*vista que: o comando reveste-se de dosagem adequada; direciona-se para a regularização de parte das impropriedades verificadas; tem por finalidade contribuir para a melhoria da gestão pública municipal sob o enfoque da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade; e é resultado de auditoria operacional prevista em farto arcabouço jurídico já delineado alhures”.*

Por fim, quanto ao item 4, que se refere à apresentação do Plano de Ação, necessário se faz esclarecer que o **Plano de Ação** é um documento a ser elaborado pela Administração, considerando suas particularidades, capacidade de recursos humanos e tecnológicos, dentre outros..., tudo isso com intuito de que as proposições de natureza colaborativa deste Tribunal apresentem ao seu destinatário oportunidades de melhoria.

Ressaltando-se, ainda, que a publicação do Relatório de Auditoria Operacional não corresponde ao fim do processo de trabalho. A identificação das oportunidades de melhoria e a expedição das deliberações pertinentes pelo Tribunal, por si só, não são suficientes para produzir as melhorias pretendidas. É necessário garantir a efetiva implementação das propostas e solução dos problemas identificados de modo que os efeitos desejados possam ser alcançados. **Para tanto, o monitoramento das deliberações expedidas assume importância central, sendo esta fase de monitoramento baseada no Plano de Ação a ser apresentado pelo órgão auditado.**

Deste modo, conclui-se que a não apresentação do Plano de Ação conforme requer os recorrentes, **prejudica sobremaneira a fase de monitoramento da auditoria, tornando inócuo todo o trabalho realizado tanto pela equipe do Tribunal, quanto os trabalhos realizados pela equipe de servidores municipais que participaram e tanto contribuíram para a execução desta auditoria operacional.**

Ressalta-se, por fim, que a apresentação do plano de ação e a abertura da fase de monitoramento são etapas do ciclo da auditoria

operacional, estabelecidas em atos normativos, em especial 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, **logo não há que se falar em ausência de previsão legal para a determinação contida no item 4 do AC 04525/21, ora combatido.**

Com base no que acima foi exposto, esta Relatoria apresenta Voto no sentido de:

2. Conhecer do presente Recurso e, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo, conseqüentemente, o inteiro teor do Acórdão nº 04525/2021.

É O VOTO.

GABINETE DO CONSELHEIRO RELATOR, em Goiânia, aos 15 de dezembro de 2021.

**Valcenôr Braz**  
Conselheiro Relator