

ACÓRDÃO Nº 04068/2021 - Tribunal Pleno

Processo : 01391/20
Município : Aparecida de Goiânia
Poder : Executivo
Prefeito : Gustavo Mendanha Melo
CPF : 983.276.401-78
Gestor : Fábio Passaglia (Secretário interino de Fiscalização, Transparência e Controle)
CPF : 412.296.651-53
Assunto : Auditoria visando verificar o desempenho do Órgão Central de Controle Interno do Município de Aparecida de Goiânia.
Representante MPC: Henrique Pandim Barbosa Machado
Relator : Nilo Resende Neto
Revisor : Francisco José Ramos

AUDITORIA OPERACIONAL. VERIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DO ÓRGÃO CENTRAL DE CONTROLE INTERNO. INCONFOMIDADES CONSTATADAS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES EXPEDIDAS. ADEQUAÇÃO À LEGISLAÇÃO. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO.

Tratam os autos de **auditoria operacional**, realizada na **Secretaria de Fiscalização, Transparência e Controle do Município de Aparecida de Goiânia** (STFC), objetivando verificar o desempenho do Órgão Central de Controle Interno do ente a fim de identificar e analisar as atividades desenvolvidas 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 objetivam a padronização dos procedimentos operacionais.

Acorda o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, pelos membros integrantes do seu Colegiado, acolhendo as razões expostas no voto do Revisor, em:

1. com o intuito de sanar as inconformidades constatadas durante a realização da auditoria operacional, **determinar** ao sr. **Gustavo Mendanha Melo**, atual Prefeito Municipal de Aparecida de Goiânia, e, no que couber, ao sr. **Fábio Passaglia**, Secretário Interino de Transparência Fiscalização e Controle, **ou a quem vier a substituí-los**, que:

1.1. revise os marcos normativos que tratam das atribuições da Secretaria de Transparência, Fiscalização e Controle de Aparecida de Goiânia, bem como de todo o Sistema de Controle Interno (SCI), e regulamente suas atividades tendo em vista a necessidade de controlar todos os atos da gestão orçamentária, patrimonial e financeira do ente, de modo que:

1.1.1. 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;

1.1.2. 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, poder ou órgão implementar os controles internos e garantir os elementos necessários ao adequado funcionamento do SCI;

b) cabe ao corpo funcional de todos os órgãos do município executar os controles internos conforme concebidos em relação às atividades que lhe são correlatas;

c) cabe ao órgão central de controle interno assessorar os gestores na concepção dos controles internos de gestão (indicando boas práticas, por exemplo) e avaliar os controles internos, verificando sua adequação e eficácia de forma independente, atuando, predominantemente na terceira linha do SCI.

1.1.3. não seja atribuída à STFC 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 do Relatório de Auditoria Operacional 001/2020;

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

1.2. estruture o quadro funcional da STFC, de modo a:

a) identificar as necessidades quantitativas e qualitativas de pessoal para o cumprimento da missão institucional do OCCI;

b) respeitar a composição por servidores efetivos, admitindo-se servidores comissionados apenas em situações excepcionais e devidamente motivadas; e

c) considerar a criação da carreira de Auditor de Controle Interno ou de nomenclatura similar, assegurando-lhe a independência para a execução do trabalho.

1.3. patrocine o trabalho da STFC perante os gestores e servidores municipais, como forma de melhorar a relação da Secretaria 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 STFC 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 STFC sugerir temas a serem tratados nas ações formativas dos servidores municipais, visando à prevenção atos ilícitos;

e) seja possível à STFC 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. com o intuito de sanar as inconformidades constatadas durante a realização da auditoria operacional, **recomendar** ao sr. **Gustavo Mendanha Melo**, atual Prefeito Municipal de Aparecida de Goiânia, juntamente com o sr. **Fábio Passaglia**, Secretário Interino de Transparência Fiscalização e Controle, **ou a quem vier a substituí-los**, que:

2.1. promova, por meios próprios ou utilizando-se dos cursos disponíveis nas plataformas dos órgãos de controle interno e externo, a capacitação adequada do seu quadro funcional, considerando a necessidade de orientá-los para o exercício de suas funções 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 Secretaria na terceira linha de defesa, denominada auditoria governamental;

b) das funções do SCl 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. com o intuito de sanar as inconformidades constatadas durante a realização da auditoria operacional, **recomendar** ao sr. **Fábio Passaglia**, Secretário Interino de Transparência Fiscalização e Controle, **ou a quem vier a substituí-lo**, que:

3.1. busque adotar referenciais técnicos de gestão para conduzir sua atuação, com vistas a adotar metodologias apropriadas para:

3.1.1. 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. 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. o assessoramento prestado pela STFC 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. planeje suas atividades, considerando sua missão institucional e sua capacidade operacional, de modo a:

3.2.1. 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;

3.2.2. 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 STFC, ao longo do tempo, variar 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 STFC dispõe, uma vez que o planejamento permite que sejam priorizadas as áreas e atividades com mais riscos, otimizando os recursos humanos e operacionais da Secretaria;

c) seja possível a STFC atuar de maneira mais efetiva, diminuindo as análises unicamente documentais baseadas na veracidade ideológica presumida, 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 Secretaria, uma vez que a avaliação dos controles internos permite que a Secretaria avalie 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 Secretaria;

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

3.2.3. orientar a atuação de todas as divisões e coordenadorias da STFC, especificando as atividades a serem desenvolvidas por cada uma delas no período

para o qual o planejamento for elaborado, tendo por base as análises de riscos, prioridades governamentais ou outros critérios de escolha utilizados na definição do escopo de atuação.

3.3. sistematize as diversas atividades desenvolvidas, de modo que:

3.3.1. sejam especificadas em normativo (regimento interno, por exemplo) as atribuições de cada uma das divisões e coordenadorias da Secretaria;

3.3.2. sejam padronizados os processos de trabalho da Secretaria;

3.3.3. seja priorizado a utilização de meios informatizados para execução das atividades da Secretaria;

3.3.4. haja registros:

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

b) do acompanhamento feito pela STFC 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 STFC 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 STFC 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) haja registro do acompanhamento feito pela STFC 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;

3.3.5. sejam registrados os interesses dos cidadãos detectados no decorrer da atuação da STFC e encaminhados formal esses registros ao gestores responsáveis, com vistas a subsidiar o planejamentos das políticas públicas;

3.3.6. haja contínua disponibilização, no portal da transparência, site oficial do município e outro meios, de informações relacionadas à atuação da STFC, 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. fixar o prazo de 30 (trinta) dias para que o sr. **Gustavo Mendanha Melo**, atual Prefeito Municipal de Aparecida de Goiânia, juntamente com o sr. **Fábio Passaglia**, Secretário Interino de Transparência Fiscalização e Controle, **ou a quem vier a substitui-los**, apresentem a este Tribunal **PLANO DE AÇÃO** especificando as ações e medidas que serão adotadas para atender às determinações e recomendações emitidas pelo Tribunal, com os respectivos responsáveis e prazos previstos para implementação de cada uma delas, os quais devem ser adequados e razoáveis;

5. alertar os responsáveis acima que:

5.1. o plano de ação a ser apresentado será objeto de posterior monitoramento, nos termos dos artigos 194 e 198 do Regimento Interno do TCMGO e conforme previsto no Plano Anual de Fiscalização do TCMGO no artigo 13 e no Anexo I da RA TCMGO n. 113/2019, de modo que, findo o prazo determinado pelo Tribunal nesta decisão, será iniciada, de ofício, a fase de monitoramento;

5.2. estão sujeitos à aplicação de multa diária caso a determinação constante no item acima não seja cumprida no prazo assinalado, nos termos do § 3º do art. 47-A da Lei Estadual n. 15.958/07 (LOTCMGO), regulamentado pela Resolução Administrativa n. 031/2020 do TCMGO;

5.3. o Município de Aparecida de Goiânia deve avaliar se os princípios, a estrutura e os processos colocados em prática para o gerenciamento de riscos estão

presentes e funcionando integrados aos processos de gestão, realizando os ajustes necessários para que o controle interno seja capaz de avaliar os riscos, detectar atos organizacionais em desconformidade com leis, normas e regulamentos e atuar preventivamente;

6. determinar a Superintendência de Secretaria deste Tribunal que **instaure** processo de monitoramento desta decisão para verificação de sua efetiva implementação, cuja autuação deve se dar como nova fase no processo principal, sendo sua análise de competência da Comissão Especial de Auditoria;

7. recomendar à Comissão Especial de Auditoria deste Tribunal que ao avaliar o procedimento de monitoramento, o faça na linha do que sugere o Tribunal de Contas de União no Manual de Auditoria Operacional¹, atentando-se para:

a) verificar se a entidade auditada tratou de forma adequada os problemas e se remediou a situação subjacente após um período de tempo razoável;

b) definir o cronograma de monitoramento (quantidade, periodicidade, prazo) conforme as particularidades da auditoria e a partir do teor das deliberações do Tribunal e das datas estabelecidas no plano de ação;

c) iniciar o monitoramento em prazo razoável, para que não se perca a expectativa de controle;

d) elaborar o relatório de monitoramento com informações suficientes, de forma que não seja necessária, para o entendimento do tema, a leitura do relatório de auditoria e de outros relatórios de monitoramento; e

e) apresentar, no relatório de monitoramento: a situação de implementação das deliberações; demonstrar, analiticamente, o benefício efetivo decorrente dessa implementação; mensurar o custo/benefício da auditoria.

¹ Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/11/95/47/41/BFB6B6105B9484B6F18818A8/041218_Manual_AO%20_1_.pd

8. notificar o sr. **Gustavo Mendanha Melo**, atual Prefeito Municipal de Aparecida de Goiânia, e o sr. **Fábio Passaglia**, Secretário Interino de Transparência Fiscalização e Controle, acerca da presente decisão.

À Superintendência de Secretaria, para os fins.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS, 18 de Agosto de 2021.

Presidente: Joaquim Alves de Castro Neto

Revisor: Francisco José Ramos.

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. Flavio Monteiro de Andrada Luna, Cons. Sub. Irany de Carvalho Júnior, Cons. Sub. Maurício Oliveira Azevedo, Cons. Sub. Vasco Cícero Azevedo Jambo e o representante do Ministério Público de Contas, Procurador José Gustavo Athayde.

Votação: Votaram(ou) com o Cons. Francisco José Ramos: Cons. Daniel Augusto Goulart, Cons. Fabricio Macedo Motta, Cons. Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz, Cons. Sub. Flavio Monteiro de Andrada Luna, Cons. Valcenôr Braz de Queiroz.

Processo : 01391/20
Município : Aparecida de Goiânia
Poder : Executivo
Prefeito : Gustavo Mendanha Melo
CPF : 983.276.401-78
Gestor : Fábio Passaglia (Secretário interino de Fiscalização, Transparência e Controle)
CPF : 412.296.651-53
Assunto : Auditoria visando verificar o desempenho do Órgão Central de Controle Interno do Município de Aparecida de Goiânia.
Representante MPC: Henrique Pandim Barbosa Machado
Relator : Nilo Resende Neto
Revisor : Francisco José Ramos

I - RELATÓRIO:

Tratam os autos de **auditoria operacional**, realizada na **Secretaria de Fiscalização, Transparência e Controle do Município de Aparecida de Goiânia** (STFC), objetivando verificar o desempenho do Órgão Central de Controle Interno do ente a fim de identificar e analisar as atividades desenvolvidas 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 objetivam a padronização dos procedimentos operacionais.

A auditoria objeto dos presentes autos faz parte do Plano Anual de Fiscalização (PAF) para o ano de 2020, autorizado pela RA n. 020/2020, deliberada pelo Tribunal Pleno.

A Portaria n. 043/2020 designou os servidores da Comissão Especial de Auditoria (CEA).

Mediante o Despacho n. 003/2020, a Comissão Especial de Auditoria encaminhou os autos ao Gabinete do Relator, Conselheiro Nilo Resende Neto, para análise do Plano de Trabalho n. 02/2020.

Após aprovação do referido plano de trabalho foram os autos, por intermédio do Memorando n. 012/2020, encaminhado à Assessoria Especial de

Acompanhamento de Produtividade e Processos para que fossem tomadas as providências necessárias à execução dos trabalhos em campo.

Na sequência, a Comissão Especial de Auditoria empreendeu ações, como elaboração de papéis de trabalho, encaminhamento de e-mails, solicitações e recebimento de informações, análise de questionários, realização de reuniões e etc., a fim de cumprir as metas/objetivos constantes no plano de trabalho.

Cumprida todas as ações necessárias para recebimento/análise das informações pelo Jurisdicionado, foi elaborado o Relatório Preliminar da Auditoria Operacional (fls. 281-324), o qual reuniu toda a análise, além de conclusões preliminares, sobre as informações referente ao objeto da auditoria.

Via Despacho n. 008/2020, a Comissão Especial de Auditoria promoveu abertura de vista dos autos aos responsáveis, de modo a dar-lhes ciência dos termos do referido Relatório Preliminar.

Em resposta, foram juntados os documentos encontrados às fls. 331-333 (Despacho n. 4001/20).

Após exame da documentação acostada, foi elaborado o Relatório de Auditoria Operacional n. 001/2020 (fls. 336-379), por meio do qual a equipe de auditoria propôs, com o intuito de sanar algumas inconformidades verificadas, a expedição de determinações e recomendações aos responsáveis com fixação de prazo para encaminhamento a este Tribunal do plano de ação contendo as ações e medidas a serem adotadas pelos jurisdicionados.

Os autos foram então remetidos ao Ministério Público de Contas (MPC) que, via Parecer n. 3926/2020, se posicionou no sentido de acompanhar a manifestação da CEA, além de sugerir a instauração de processo próprio de monitoramento das recomendações propostas.

À luz dos documentos exarados o Relator, Conselheiro Nilo Resende Neto, submeteu seu voto para apreciação do Tribunal Pleno acolhendo na íntegra o Relatório de Auditoria Operacional 001/2020, elaborado pela Comissão Especial de Auditoria, e a sugestão do MPC.

Com fundamento no art. 51 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o Conselheiro Francisco José Ramos, por discordar do voto apresentado, pediu vista dos autos para apresentação de voto revisor, solicitação integralmente acolhida pelos Conselheiros presentes na sessão.

Foi então apresentado voto revisor no sentido de sobrestamento dos presentes autos até que sobreviesse o julgamento do Processo n. 08271/18 que possuía como objeto a apresentação de minuta de Instrução Normativa (IN) acerca de normas e diretrizes para implantação do Sistema de Controle Interno no âmbito da Administração Pública dos municípios goianos. Assim, conforme explicitado no voto do Revisor, julgar estes autos previamente a publicação de IN que vinculará a atuação de todos os jurisdicionados deste Tribunal implicaria no risco de se expedir determinações e recomendações ao Município de Aparecida de Goiânia dissonantes da normativa.

O voto do Conselheiro Revisor foi aprovado na sessão Plenária do dia 7 de abril de 2021, tendo sido exarado o Acórdão n. 01844/2021 - Tribunal Pleno.

Após julgamento do Processo n. 08271/18, o presente feito foi devolvido ao Gabinete do Conselheiro Revisor para sequenciamento, conforme Despacho n. 93/2021 da Assessoria de Acompanhamento de Processos.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Considerando os documentos juntados aos autos e o distinto trabalho levado a termo pela Comissão Especial de Auditoria, adianto que **acolho as propostas formuladas no Relatório de Auditoria Operacional n. 001/2020** – corroboradas pelo Ministério Público de Contas e também acolhidas pelo Conselheiro Relator –, **exceto no tocante a uma das determinações referentes a estruturação do quadro funcional da STFC e a uma recomendação acerca de inclusão de ações no plano de governo.**

No que tange ao cumprimento das determinações e recomendações, também acrescento alerta sobre a aplicação de multa diária em caso de descumprimento.

Para melhor compreensão do objeto destes autos, que tratam de auditoria operacional realizada na Secretaria de Fiscalização, Transparência e Controle do Município de Aparecida de Goiânia, faz-se necessário abordar os principais pontos contidos no Relatório de Auditoria Operacional n. 001/2020.

Ressalto que a divergência por mim apresentada neste voto Revisor será tratada em momento oportuno, o qual se dará quando o objeto da discordância for devidamente explicitado abaixo.

I – Da delimitação do objeto, objetivos e escopo do trabalho e da metodologia empregada.

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, o Plano Anual de Fiscalização (PAF) para 2020 elegeu o controle interno como uma das áreas prioritárias da gestão administrativa e financeira e, com base na Matriz de Risco Setorial, elaborada pela CEA no âmbito do planejamento anual de auditorias operacionais, o Município de Aparecida de Goiânia foi selecionado.

O objetivo do trabalho foi verificar o desempenho do Órgão Central de Controle Interno do Município de Aparecida de Goiânia no cumprimento de sua missão institucional. Já o escopo compreendeu a identificação e análise das atividades desenvolvidas pela STFC, 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.

Foi então elaborada a seguinte questão de auditoria: como o OCCI tem atuado para garantir a boa e regular aplicação dos recursos públicos?

No que tange à metodologia os trabalhos foram realizados em conformidade com os preceitos das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) e nas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) de nível 3 e de nível 4 [RA TCMGO n. 154/2017] e com a observância aos princípios e

padrões estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no Manual de Auditoria Operacional (TCU, 2010).

Para reunir evidências capazes de responder à questão de auditoria, foram formulados questionários, os quais foram respondidos eletronicamente juntamente com a inserção da documentação comprobatória das respostas. Os dados obtidos foram então devidamente analisados pela equipe de auditoria.

II – Da situação encontrada, conclusões e propostas da CEA.

Após avaliar a Secretaria de Transparência, Fiscalização e Controle, Órgão Central de Controle Interno do Município de Aparecida de Goiânia, sua missão institucional, atribuições e estrutura organizacional, a Comissão Especial de Auditoria apontou as deficiências encontradas na atuação da STFC.

Dada a riqueza e a extensão do Relatório de Auditoria Operacional n. 001/2020, passo a transcrevê-lo parcialmente, destacando cada deficiência encontrada na entidade jurisdicionada:

3.1 Ausência de coordenação acerca da normatização das rotinas e dos controles inerentes aos processos de trabalho baseada em riscos

A STFC não tem desempenhado o seu papel como coordenadora dos processos relativos à normatização dos procedimentos e seus controles inerentes baseada na gestão de riscos executados pelos órgãos do Poder Executivo.

(...) no município de Aparecida de Goiânia não há essa coordenação entre o OCCI e as demais pastas para normatizar os processos administrativos e os controles para tratar os riscos envolvidos.

(...)

No decorrer do trabalho foram obtidas as seguintes respostas que concorrem para essa conclusão:

- a) A Secretaria respondeu expressamente que não assessora os demais órgãos na gestão de riscos;²
- b) Com relação à pandemia da COVID-19, a documentação³ encaminhada pela STFC demonstrou que ela não assessorou os gestores em relação à necessidade de avaliação de

² Questões 02, 03, 04, 06 a 12 do Questionário Padronização.

riscos relacionados às decisões e ações do poder público municipal, referentes às contratações e aos impactos na arrecadação;

c) Não há normativos para orientar a implementação dos controles em relação aos bens patrimoniais do município;⁴

d) Não há participação da STFC na padronização dos processos e avaliação dos riscos envolvidos nos procedimentos relacionados à arrecadação municipal. Eventualmente, ela é consultada, todavia informalmente. Quanto à previsão da arrecadação, são levantados os riscos para preenchimento do Anexo de Riscos Fiscais, todavia isso não está relacionado ao processo administrativo, como também não ocorre a avaliação de sua ocorrência no decorrer do exercício.⁵

(...)

3.2 Inexistência de avaliações de controles internos de gestão

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

(...)

Nesse sentido, a STFC 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 objetivos⁶ 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).

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

a) A STFC afirmou, especificamente, que não avalia os controles internos relacionados aos bens móveis e imóveis do município, de maneira a comprovar se os controles implementados estão atingindo suas finalidades;⁷

b) Em relação aos procedimentos vinculados à arrecadação da receita pelo município, a STFC respondeu que quem monitora os controles relacionados a essas atividades é a Secretaria da Fazenda do Município e, enquanto OCCI, não os avalia; de forma específica, quanto à verificação da destinação de recursos de alienação de ativos, bem como da

³ Ofícios 116, 134, 135 e 198/2020-STFC; e ofícios circulares 003 e 004/2020-STFC (documentos juntados no questionário padronização - item 7.2).

⁴ Resposta às questões 01, 03 e 07 do Questionário Bens Móveis e Imóveis, vide documentos juntados na questão 1.2 do Questionário Bens Móveis e Imóveis.

⁵ Respostas dadas às questões 2.7, 4.1 e 4.2 do Questionário Receitas.

⁶ Controle Interno – Estrutura Integrada, modelo conceitual COSO I 2013.

⁷ Respostas dadas às questões 1.5, 2.1, 2.4 e 2.6 do Questionário Receita.

comprovação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos que envolvam a arrecadação de receitas, a STFC também afirmou não atuar nos processos envolvidos, realizando apenas um acompanhamento bimestral sobre o comportamento da arrecadação e suporte técnico, quando solicitada;⁸

c) Quanto à previsão da arrecadação, essa atividade é desenvolvida pela STFC, embora destoe das finalidades institucionais do OCCI, a Lei Municipal nº 125/2017 lhe outorgou essa competência, nesse sentido ela não avalia os controles da atividade por ela mesma executada, tendo em vista o princípio da segregação de funções;

d) Quanto aos processos que originarão a inscrição da dívida ativa, a STFC também respondeu que não atua avaliando os controles internos envolvidos⁹, dessa forma não há garantias pelo Sistema de Controle Interno de que os valores registrados cumprem com os requisitos ou se apenas figuram nos demonstrativos contábeis, outro risco é de que as baixas desses valores ocorram sem o respectivo lastro, provocando dano ao erário. Como exemplo foi identificado o cancelamento de dívida ativa sem justificativa adequada certificado pela Secretaria de Contas de Governo (SCG) do TCMGO, referente ao exercício de 2018;

e) Com relação aos processos relativos à despesa pública, a STFC informou que, em relação à execução contratual, ela atua como unidade de fiscalização independente, por meio da análise dos processos de pagamento e acompanhamento do recebimento de algumas mercadorias, como medicamentos, todavia, identifica-se que o que ocorre é uma conferência do atendimento das formalidades, atuando como parte do processo, e não de maneira independente, avaliando os controles internos inerentes ao processo;¹⁰

f) Quanto à fiscalização das pessoas físicas ou jurídicas que receberam recursos públicos para cumprir algumas finalidades, a STFC afirmou que faz apenas uma análise formal da prestação de contas¹¹, desse modo não são verificados os controles instituídos para a garantia do cumprimento dos objetivos dos repasses, além de ter como base de análise relatórios que não passaram pelo crivo da credibilidade pela STFC, uma vez que há apenas uma conferência do atendimento à formalidade prevista;

g) Em relação aos processos que originarão as operações de crédito pelo município, ela informou que atua como consultora, quando solicitada pelos gestores;¹²

h) Quanto ao reconhecimento de passivos do município, a STFC informou que não atua de forma alguma no processo, nem mesmo na avaliação dos controles instituídos para tal.¹³

⁸ Respostas dadas às questões 1.5, 2.1, 2.4 e 2.6 do Questionário Receita.

⁹ Resposta dada à questão 2.6 do Questionário Receita.

¹⁰ Resposta dada à questão 1.4 do Questionário Despesa.

¹¹ Resposta dada à questão 3.4 do Questionário Despesa.

¹² Resposta dada à questão 3.7 do Questionário Despesa.

¹³ Resposta dada à questão 3.10 do Questionário Despesa.

(...)

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

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

(...) conforme foi identificado na execução da auditoria, a STFC tem exercido essa atribuição de forma incipiente, uma vez que está limitada à conferência documental de todos os processos relativos a execução orçamentária da despesa pública, exercendo uma atividade de controle interno de gestão, participando, na maioria das vezes, do processo ao invés de avaliá-lo de modo independente.

(...)

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

a) A atuação da STFC na avaliação de legalidade dos atos da gestão abrange a certificação dos processos de pagamento das despesas municipais e análise de prestações de contas relacionadas a adiantamentos concedidos a pessoas físicas. Essas certificações são baseadas em listas de verificação (*checklist*) e restritas à análise documental, como parte integrante do processo, como dispõe o Manual de Licitações e Adiantamentos.¹⁴

b) A STFC não desenvolveu sistemática para avaliar a legalidade dos atos originários das despesas relacionadas ao enfrentamento da Covid-19, não obstante todos os riscos de fraudes e desvios relacionados.¹⁵

c) A STFC afirmou que não realiza nenhum tipo de atividade, inclusive auditorias, com vistas a avaliar a legalidade dos atos relacionados à receita municipal, tais como vinculação da receita, destinação dos recursos obtidos com alienação de ativos, renúncia de receitas, inscrição em dívida ativa.¹⁶

d) Com relação aos atos relativos aos bens patrimoniais, a STFC assegura 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.¹⁷

(...)

3.4 Escassez de atividades para avaliar os resultados de gestão

Os trabalhos desenvolvidos pela STFC, em sua maioria, não avaliam o desempenho da gestão.

(...)

¹⁴ Respostas das questões 1.4, 2.2, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.7, 4.1 do Questionário Despesas e documentos juntados nas questões 1.4, 2.2, 3.1 e 3.3 do Questionário Despesa.

¹⁵ Respostas das questões 5.1 e 5.2 do Questionário Despesa e resposta da questão 7.2 do Questionário Padronização.

¹⁶ Respostas das questões 2.3, 2.4, 2.5, 2.6 e 3.1 do Questionário Receita.

¹⁷ Respostas das questões 5.1 e 6.1 do Questionário Bens Móveis e Imóveis.

São essas as evidências identificadas na auditoria que comprovam a escassez de atividades de fiscalização destinada a avaliar o desempenho da gestão pública:

- a) A STFC informou nos questionários aplicados que em relação ao acompanhamento de índices relacionados à gestão municipal, ela atua como consultora, ou seja, quando há demanda dos gestores nesse sentido, não havendo iniciativas da própria Secretaria em utilizar-se desses índices para promover uma avaliação qualitativa da gestão;¹⁸
- b) A STFC também afirmou que, em relação às metas do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA) e às metas relacionadas com os programas de governo, sua atuação também se dá por meio de consultoria, quando há demanda dos gestores, não há o desenvolvimento de atividade fiscalizatória para avaliar a eficácia da gestão no atingimento das metas propostas nos planos de governo;¹⁹
- c) Em relação à realização de fiscalizações que tenham objetivo avaliar a gestão pelos aspectos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade, a STFC respondeu que não realiza atividades nesse sentido, como por exemplo auditorias operacionais ²⁰
- d) A STFC também respondeu que, em relação à arrecadação de receita de acordo com as metas estipuladas, ela atua mediante fiscalização independente e consultoria, fazendo acompanhamento bimestral em confronto com o cronograma físico financeiro e dando suporte técnico aos gestores; contudo a ausência de documentação comprobatória indica que a atuação da STFC nesse sentido é esparsa e quando ocorre, se dá de maneira informal.²¹

(...)

3.5 Carência de ações que contribuam para a melhoria contínua da transparência e o controle social

(...)

Embora seja uma premissa fundamental para o funcionamento do Sistema de Controle Interno, foi identificado, do decorrer da auditoria, que é necessário ao OCCI empreender melhorias para o fortalecimento da transparência e do controle social no município de Aparecida de Goiânia.

São essas as evidências que comprovam esse fato:

- a) A STFC apenas gerencia a alimentação dos dados do Portal da Transparência do município. Ademais, o fato do OCCI não avaliar os controles internos de gestão, bem como os programas de governo, compromete a confiabilidade dos dados que são publicados no Portal, dessa feita ela descumpra a Lei Complementar nº 125/2017 de Aparecida de Goiânia,

¹⁸ Respostas às questões 3.5, 3.8 e 4.2 do Questionário Despesa.

¹⁹ Respostas às questões 3.5, 3.8 e 4.2 do Questionário Despesa.

²⁰ Respostas às questões 3.5, 3.8 e 4.2 do Questionário Despesa.

²¹ Respostas às questões 1.6, 2.2 e 3.2 do Questionário Receita.

que preconiza que cabe à STFC não somente alimentar, mas coordenar e aperfeiçoar o sistema de transparência da Prefeitura, isto é, precisa ter uma ação mais ativa e integrada em prol da transparência²²;

b) A STFC não tem acesso às denúncias veiculadas via ouvidoria, o que demonstra um desarranjo entre o Sistema de Controle Interno e o cidadão, peça-chave para o controle social. Dessa forma, o OCCI não utiliza das demandas e denúncias dos cidadãos para planejar fiscalizações, desprestigiando o controle social quando do planejamento das atividades do controle interno.²³

(...)

3.6 Ausência de monitoramento quanto ao cumprimento das determinações legais e dos órgãos de controle interno e externo

A STFC tem sido omissa quanto ao monitoramento dos demais órgãos, no que diz respeito às determinações legais e de outras advindas dos órgãos de controle.

(...) conforme constatado durante a execução da auditoria, a STFC não monitora efetivamente a implementação das determinações ou recomendações propostas para sanar alguma irregularidade constatada pelos órgãos de controle externo, ou até mesmo pela própria STFC, conforme as evidências a seguir:

a) A STFC afirmou no questionário aplicado que não monitora o encaminhamento das denúncias feitas via canal da ouvidoria, e se os gestores responsáveis apuram os indícios de ilícitos funcionais e promovem a devida responsabilização dos agentes devido à insuficiência de servidores; também não há monitoramento das recomendações e determinações expedidas pelos órgãos de controle aos demais órgãos do município, nesse caso, a atuação da STFC restringe-se ao encaminhamento das comunicações sem a preocupação de acompanhar a sua resolubilidade;²⁴

b) Embora a STFC tenha acesso aos dados dos relatórios produzidos pela comissão de processamento de ilícitos funcionais do município e tenha afirmado que monitora os desdobramentos das auditorias realizadas por seus servidores, nos casos de constatação de dano ao erário, a atuação da STFC nesse sentido é pontual, não sistemática, não ocorrendo o devido acompanhamento da adoção das providências cabíveis;

c) Com relação ao acompanhamento dos limites impostos pela LRF relativos à despesa com pessoal; operação de crédito; inscrição em restos a pagar; montante das dívidas imobiliária e consolidada e recursos provenientes de alienação de ativos, a STFC afirmou que realiza

²² Respostas às questões 02 a 05 do Questionário Transparência e Controle Social.

²³ Respostas às questões 02 a 05 do Questionário Transparência e Controle Social.

²⁴ Respostas às questões 05, 08, 8.1, e 11 do Questionário Prevenção de Atos Ilícitos.

fiscalização independente e consultoria, todavia essa atuação ocorre de maneira informal – isto é, sem o monitoramento efetivo da STFC nesse sentido.²⁵

(...)

4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

Após a abertura de vista do Relatório Preliminar de Auditoria nº 001/2020, o Prefeito Municipal de Aparecida de Goiânia - Gustavo Mendanha Melo, representado pelo Secretário Municipal de Transparência, Fiscalização e Controle -Tarcísio Francisco dos Santos, manifestou tempestivamente a respeito das conclusões e propostas de encaminhamento exaradas no referido Relatório.

Inicialmente, esclareceu que durante sua gestão foram realizadas diversas modificações administrativas, sendo o gestor atual da STFC o terceiro a assumir o posto no órgão de controle interno, tendo, tão somente, 10 (dez) meses de exercício.

Ademais, ressaltou que o início das atividades do atual gestor coincidiu com a pandemia da COVID-19, o que ocasionou uma redução no quadro de servidores em virtude da necessidade de medidas adotadas para os integrantes do grupo de risco, bem como o afastamento dos contaminados. Por conseguinte, ocasionou interrupção temporária de qualquer reestruturação organizacional por parte da administração.

Enfatizou que o trabalho de auditoria traça diretrizes importantes para a (re)estruturação do órgão central de controle interno e contribui, significativamente, para a melhoria das atividades por ele desenvolvidas, o que será realizado através de um diálogo entre o gestor da STFC e o Chefe do Poder Executivo com vista a analisar as situações encontradas e delinear as modificações necessárias para o atendimento das recomendações, visto que, em prévio exame, será necessário reorganizar toda a estrutura da Administração.

Por fim, ressaltou que, em que pese a noticiada ausência de regulamentação das atividades de fiscalização que devem ser executadas pela STFC para a avaliação do desempenho da gestão, com adoção das metodologias apropriadas para a condução dos trabalhos, bem como a estruturação do quadro funcional da secretaria com servidores efetivos, a STFC, com os mecanismos e as estruturas que possui, tem exercido com presteza e eficiência suas atividades institucionais, amparada no artigo 74, IV da CF c/c art. 16, III, da Lei Complementar Municipal nº125/2017.

Tendo em vista que as informações e esclarecimentos apresentados corroboram as evidências e análises apresentadas pela equipe de auditoria e não trouxeram fatos novos capazes de alterar o entendimento, não houve necessidade de modificações substanciais no Relatório Preliminar nº 001/2020.

²⁵ Resposta à questão 3.6 do Questionário Despesa.

5. CONCLUSÃO

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

Para isso, foi analisado como o OCCI tem atuado para garantir a boa e regular aplicação dos recursos públicos, através da aplicação de questionários e análise documental.

A missão institucional do OCCI é, tendo em vista os critérios aplicados e validados pelo gestor e servidores da pasta, a coordenação e assessoria aos demais órgãos para a padronização de suas atividades, bem como para implantação dos controles internos adequados aos riscos identificados; o exercício da auditoria interna, de forma sistemática e independente, para avaliar a legalidade e o desempenho da gestão, bem como para avaliar o desenho e a eficácia dos controles internos implantados; o fomento à transparência e ao controle social; e o monitoramento quanto ao cumprimento das determinações legais, das recomendações e determinações dos órgãos de controle, auxiliando os órgãos de controle externo. Considerando essas funções, as evidências demonstram que:

Os poucos trabalhos realizados para padronizar a execução de processos foram de iniciativa da STFC, não havendo um trabalho de coordenação entre os responsáveis diretos pela execução das atividades para padronizá-las, considerando, juntamente, a adoção de controles internos baseada na análise de riscos;

Os trabalhos de fiscalização executados pela STFC não incluem a realização de auditorias para avaliar controles internos, a legalidade e o desempenho da gestão, principalmente pela ausência de auditores de controle interno com competência e independência atuando na STFC. Todavia, verifica-se a realização de um trabalho incipiente para a análise da legalidade, que se confunde com a própria execução dos controles internos de gestão, um *modus operandi* que sobrecarrega a STFC e, ainda, é questionável quanto a sua eficácia. Também são realizadas vistorias para acompanhar o controle de estoque pelas unidades de saúde, embora o processo tenha suas fragilidades, há espaço para o aperfeiçoamento e ampliação dos trabalhos;

Quanto ao fomento à transparência e ao controle social, a STFC atua somente na publicação dos relatórios no Portal da Transparência, não há um trabalho desenvolvido para certificar a confiabilidade dos dados publicados e, quanto ao fortalecimento do controle social, não há uma interação entre o cidadão e o trabalho da STFC, uma vez que não há integração entre a Ouvidoria e a STFC;

Por fim, embora a STFC tenha os setores responsáveis, não são efetuados os monitoramentos relativos ao cumprimento dos índices e limites legais, de modo a atuar tempestivamente para a sua recondução. Do mesmo modo, quanto às recomendações e/ou determinações oriundas dos trabalhos de fiscalização dos órgãos de controle externo e

interno, como da própria STFC, inclusive daqueles que se destinam à apuração de atos ilícitos funcionais que provocaram dano ao erário, também não há monitoramento, resultando em ineficácia do trabalho já realizado.

Por essas razões, conclui-se que o OCCI não tem desempenhado seu papel da maneira esperada, ademais sua atuação tem se concentrado na primeira e segunda linhas, quando o adequado seria uma atuação independente focada, principalmente na terceira linha, denominada de auditoria interna.

Assim, a STFC tem desempenhado controles internos típicos de gestão, que consomem toda a capacidade operacional do órgão, inviabilizando o desempenho das atividades relacionadas às suas verdadeiras finalidades institucionais, além de comprometer a independência necessária na atuação do OCCI.

Isso reflete no desempenho de todo o Sistema de Controle Interno quanto ao atingimento de seus objetivos, 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), repercutindo na boa e regular aplicação dos recursos públicos pelo ente.

Não obstante o gestor, juntamente com o grupo de servidores da STFC, trabalhem diligentemente para desempenhar as suas funções, mesmo que se trate de um caso patente de burla à regra constitucional do concurso público, constata-se que, em especial, a ausência de referenciais técnicos de gestão, que deveriam direcionar e regulamentar as atividades do OCCI, tem induzido à uma atuação fora dos parâmetros estabelecidos.

Por essa ausência também foi identificado o desconhecimento do corpo funcional sobre o papel que deve ser desenvolvido pelo OCCI no cumprimento de sua missão institucional, fragilidades nos processos de fiscalização, execução de controles internos de gestão, informalidades de algumas ações e até mesmo a resistência de outros gestores para compreender a natureza e importância do controle interno.

Outra questão que tem limitado a atuação da STFC é a inexistência de um quadro funcional que tenha, em sua maioria, servidores efetivos e conte com a carreira de Auditor de Controle Interno; isso, além de afetar a prerrogativa para o exercício das atividades de fiscalização, é um óbice para o investimento em treinamento e capacitação para o seu quadro funcional, bem como para continuidade e independência do OCCI.

Além disso, corrobora a falta de planejamento periódico que, através de critérios objetivos, alcancem a totalidade da gestão e de modo a cumprir integralmente com sua missão institucional.

Sendo assim, urge a necessidade de que o Chefe do Poder Executivo estruture o quadro funcional da STFC com servidores efetivos, considerando a necessidade de criação da carreira, e que, juntamente com o Secretário de Fiscalização, Controle e Transparência, revisem as atribuições do OCCI, no que couber, bem como regulamentem suas atividades baseados nos critérios aplicáveis, de modo a subsidiar a sistematização dos processos a serem realizados, bem como orientar o corpo funcional no exercício de suas funções, inclusive quanto o planejamento periódico.

Feito isso, espera-se como benefício, primeiramente, o fortalecimento institucional do OCCI, de modo a ter os meios necessários para execução eficiente e eficaz, em consonância com as diretrizes da auditoria interna no setor público naquilo que lhe cabe enquanto terceira linha, das funções de controladoria e auditoria, de modo a otimizar a sua capacidade operacional e contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública.

Ademais, também pode-se pontuar como benefícios esperados o fortalecimento de 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 enfrentamentos dos riscos que afetam a gestão pública; a melhoria da relação custo- benefício dos controles internos.

Por fim, espera-se que esses ajustes também resultem no aperfeiçoamento da transparência dos atos executados pela gestão e no fortalecimento do controle social que devem ser promovidos pela gestão pública.

O cumprimento da missão institucional do OCCI, de acordo com os critérios aplicáveis, é imprescindível para o exercício da boa governança pública, tendo em vista que os objetivos que devem ser alcançados precisam atender aos interesses públicos, e não aos particulares. Dessa forma a estruturação e fortalecimento do OCCI e do SCI não deve ser encarado como um 'engessamento' da administração ou um obstáculo para a execução dos trabalhos, na medida que deve haver equilíbrio e sistematização desse processo, mas deve ser compreendido por toda a gestão pública como o meio de alcançar uma gestão mais eficiente, transparente e responsável e que atenda à sociedade nos seus anseios de maior participação e institucionalização de valores éticos e democráticos.

Diante das constatações acima e com o intuito de sanar algumas das inconformidades detectadas, a equipe de auditoria deste TCMGO propôs as seguintes determinações e recomendações aos responsáveis:

DETERMINAR ao Prefeito Municipal de Aparecida de Goiânia juntamente como o Secretário de Transparência Fiscalização e Controle, no que couber, que:

1 – Revise os marcos normativos que tratam das atribuições da Secretaria de Transparência, Fiscalização e Controle de Aparecida de Goiânia, bem como de todo o SCI, e regulamente suas atividades tendo em vista a necessidade de controlar todos os atos da gestão orçamentária, patrimonial e financeira do ente, 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, poder ou órgão implementar os controles internos e garantir os elementos necessários ao adequado funcionamento do SCI;

b) cabe ao corpo funcional de todos os órgãos do município executar os controles internos conforme concebidos em relação às atividades que lhe são correlatas;

c) cabe ao órgão central de controle interno assessorar os gestores na concepção dos controles internos de gestão (indicando boas práticas, por exemplo) e avaliar os controles internos, verificando sua adequação e eficácia de forma independente, atuando, predominantemente na terceira linha do SCI.

1.3 – Não seja atribuída à STFC 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 – Haja integração entre a Ouvidoria e a STFC, 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 – Estruture o quadro funcional da STFC, de modo a:

a) identificar as necessidades quantitativas e qualitativas de pessoal para o cumprimento da missão institucional do OCCI;

b) respeitar a predominância de servidores efetivos em detrimento dos servidores comissionados nas funções específicas do OCCI;

c) considerar a criação da carreira de Auditor de Controle Interno ou de nomenclatura similar, assegurando-lhe a independência para a execução do trabalho.

3 – Patrocine o trabalho da STFC perante os gestores e servidores municipais, como forma de melhorar a relação da Secretaria 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 STFC 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 STFC sugerir temas a serem tratados nas ações formativas dos servidores municipais, visando à prevenção atos ilícitos;
- e) seja possível à STFC 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.

RECOMENDAR ao Prefeito Municipal de Aparecida de Goiânia, juntamente como o Secretário de Transparência Fiscalização e Controle que:

1 – Promova, por meios próprios ou utilizando-se dos cursos disponíveis nas plataformas dos órgãos de controle interno e externo, a capacitação adequada do seu quadro funcional, considerando a necessidade de orientá-los para o exercício de suas funções 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 Secretaria na terceira linha de defesa, denominada auditoria governamental;
- 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.

RECOMENDAR ao Secretário de Transparência Fiscalização e Controle que:

1 – 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 STFC aos gestores em relação à gestão dos riscos e definição de rotinas administrativas e procedimentos de controle dos diversos órgãos da administração municipal.

2 – Planeje 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 STFC, ao longo do tempo, variar 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 STFC dispõe, uma vez que o planejamento permite que sejam priorizadas as áreas e atividades com mais riscos, otimizando os recursos humanos e operacionais da Secretaria;
- c) seja possível a STFC atuar de maneira mais efetiva, diminuindo as análises unicamente documentais baseadas na veracidade ideológica presumida, 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 Secretaria, uma vez que a avaliação dos controles internos permite que a Secretaria avalie 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 Secretaria;

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

2.3 – Orientar a atuação de todas as divisões e coordenadorias da STFC, especificando as atividades a serem desenvolvidas por cada uma delas no período para o qual o planejamento for elaborado, tendo por base as análises de riscos, prioridades governamentais ou outros critérios de escolha utilizados na definição do escopo de atuação.

3 – Sistematize as diversas atividades desenvolvidas, de modo que:

3.1 – Sejam especificadas em normativo (regimento interno, por exemplo) as atribuições de cada uma das divisões e coordenadorias da Secretaria;

3.2 – Sejam padronizados os processos de trabalho da Secretaria;

3.3 – Seja priorizado a utilização de meios informatizados para execução das atividades da Secretaria;

3.4 – Haja registros:

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

b) do acompanhamento feito pela STFC 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 STFC 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 STFC 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) haja registro do acompanhamento feito pela STFC 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;

3.5 – Sejam registrados os interesses dos cidadãos detectados no decorrer da atuação da STFC e encaminhados formalmente esses registros aos gestores responsáveis, com vistas a subsidiar o planejamento das políticas públicas;

3.6 – Haja contínua disponibilização, no portal da transparência, site oficial do município e outros meios, de informações relacionadas à atuação da STFC, 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.

RECOMENDAR ao Secretário de Transparência Fiscalização e Controle que faça gestão junto ao Chefe do Poder Executivo no sentido de:

1- 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:

1.1 – Enquanto não forem instituídos pelo Chefe do Poder Executivo esses níveis, que o Secretário busque junto com demais gestores, estipular esses níveis;

1.2 – Faça a avaliação e monitoramento desses níveis, com base na matriz IA-CM para a auditoria interna e matriz SCI para o sistema de controle interno;

1.3- Proponha os ajustes necessários ao atingimento dos níveis de maturidade e capacidade definidos, inclusive com a revisão das metas, caso estejam longe de serem atingidas;

2-Incluir no plano de governo, com base em boas práticas, a implantação de programa de integridade (*compliance*).

Conforme adiantado no início da fundamentação deste voto, **discordo da forma como uma das propostas de encaminhamento contidas no Relatório de Auditoria foi elaborada.**

A CEA sugeriu que fosse determinado ao Prefeito Municipal de Aparecida de Goiânia e ao Secretário de Transparência Fiscalização e Controle que estruturassem o quadro funcional da STFC, de modo a:

a) identificar as necessidades quantitativas e qualitativas de pessoal para o cumprimento da missão institucional do OCCI;

b) respeitar a predominância de servidores efetivos em detrimento dos servidores comissionados nas funções específicas do OCCI;

c) considerar a criação da carreira de Auditor de Controle Interno ou de nomenclatura similar, assegurando-lhe a independência para a execução do trabalho.

No que tange a alínea ‘b’ é preciso fazer algumas ressalvas.

Foi publicada por este Tribunal – após a confecção do Relatório de Auditoria Operacional n. 001/2020 e do voto do Relator – a Instrução Normativa n. 008/2021, alterada pela Instrução Normativa n. 009/2021, que estabelece normas e diretrizes para a implantação do Sistema de Controle Interno no âmbito da Administração Pública Municipal.

Ao tratar do quadro funcional do Órgão Central de Controle Interno, a citada norma prevê, em seu art. 5º, que sua composição por servidores comissionados deve se dar apenas em situações excepcionais e devidamente motivadas:

Art. 5º. O Órgão Central de Controle Interno (OCCI) de cada poder deverá ser integrado por servidores efetivos, preferencialmente concursados em quadro de carreira próprio de Controle Interno, **admitindo-se em situações excepcionais e devidamente motivadas, a composição por servidores comissionados.** (Grifo acrescentado).

Em outros dispositivos da IN n. 008/2021 também é possível reconhecer tal excepcionalidade:

Art. 2º. Para os efeitos desta Instrução Normativa considera-se a seguinte conceituação básica:

II – Órgão Central de Controle Interno (OCCI) (...); **deve possuir quadro próprio de servidores concursados,** (...) (Grifo acrescentado).

Art. 7º. A chefia do OCCI pressupõe dedicação exclusiva e integral, deverá ser exercida por quem possua formação técnica compatível com a atividade de controle e deverá ser atribuída a servidor efetivo, preferencialmente concursado em quadro de carreira próprio de Controle Interno.

§1º **Nos casos em que o OCCI for composto por vários servidores, excepcionalmente e mediante motivação formal, a chefia poderá ser atribuída a servidor comissionado.** (Grifo acrescentado).

Assim, acatar a determinação sugerida de que o quadro funcional da STFC respeite a predominância de servidores efetivos em detrimento dos servidores comissionados nas funções específicas do OCCI, implicaria em uma permissão de que houvesse servidores comissionados desde que em número menor que os efetivos, o que iria de encontro a intenção da normativa recentemente publicada por este Tribunal que, reforço, é no sentido de que a composição por servidores comissionados se dê apenas excepcional e motivadamente.

Dito isso, a fim de adequar a proposta da CEA à IN n. 008/2021, pugno por determinar que o quadro funcional da STFC seja estruturado de modo a:

- a) identificar as necessidades quantitativas e qualitativas de pessoal para o cumprimento da missão institucional do OCCI;
- b) respeitar a composição por servidores efetivos, admitindo-se servidores comissionados apenas em situações excepcionais e devidamente motivadas; e
- c) considerar a criação da carreira de Auditor de Controle Interno ou de nomenclatura similar, assegurando-lhe a independência para a execução do trabalho.

Discordo, ainda, da recomendação de se incluir no plano de governo o nível de maturidade do SCI, o nível de capacidade da auditoria interna e a implantação de programa de integridade (*compliance*), recomendação esta que deveria, pela proposta da CEA, ser incluída no plano de ação a ser apresentado a este Tribunal.

Não discuto aqui a importância de tais conceitos, os quais são utilizados como ferramentas de controle acerca da conformidade dos atos administrativos com a legislação, de prevenção e de detecção de riscos.

Todavia, a implementação da recomendação sugerida não é conveniente e oportuna para o momento, visto que exigência de que o município identifique o nível de maturidade do SCI e o nível de capacidade da auditoria interna, estabeleça metas e revise-as, incluindo tais ações no plano de governo, poderá gerar, diante da realidade municipal, sobreposição de esforços e custos superiores ao benefício pretendido, especialmente considerando a complexidade dessas ações e a probabilidade de que elas sejam de fato efetivadas.

Alerto, contudo, que o Município de Aparecida de Goiânia deve avaliar se os princípios, a estrutura e os processos colocados em prática para o gerenciamento de riscos estão presentes e funcionando integrados aos processos de gestão, realizando os ajustes necessários para que o controle interno seja capaz de avaliar os riscos, detectar atos organizacionais em desconformidade com leis, normas e regulamentos e atuar preventivamente.

Quanto as demais sugestões de encaminhamento da Comissão Especial de Auditoria, **acato-as** integralmente.

Também **concordo** em fixar prazo de 30 (trinta) dias para que os responsáveis apresentem plano de ação especificando as ações e medidas que serão adotadas.

De igual modo, **acato** as sugestões do MPC para que seja instaurado processo próprio de monitoramento das determinações e recomendações propostas, o qual deve ser formalizado como nova fase nestes mesmos autos; e para que seja recomendado à Comissão Especial de Auditoria que estabeleça procedimento de monitoramento, na linha do que sugere o Tribunal de Contas de União no Manual de Auditoria Operacional²⁶, atentando-se para:

- a) verificar se a entidade auditada tratou de forma adequada os problemas e se remediou a situação subjacente após um período de tempo razoável;
- b) definir o cronograma de monitoramento (quantidade, periodicidade, prazo) conforme as particularidades da auditoria e a partir do teor das deliberações do Tribunal e das datas estabelecidas no plano de ação;
- c) iniciar o monitoramento em prazo razoável, para que não se perca a expectativa de controle;
- d) elaborar o relatório de monitoramento com informações suficientes, de forma que não seja necessária, para o entendimento do tema, a leitura do relatório de auditoria e de outros relatórios de monitoramento; e
- e) apresentar, no relatório de monitoramento: a situação de implementação das deliberações; demonstrar, analiticamente, o benefício efetivo decorrente dessa implementação; mensurar o custo/benefício da auditoria.

Por fim, **alerto** os responsáveis que estão sujeitos à aplicação de multa diária caso a determinação constante no item acima não seja cumprida no prazo assinalado, nos termos do § 3º do art. 47-A da Lei Estadual n. 15.958/07 (LOTCMGO), regulamentado pela Resolução Administrativa n. 031/2020 do TCMGO.

²⁶ Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/11/95/47/41/BFB6B6105B9484B6F18818A8/041218_Manual_AO%20_1_.pdf

III – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto acima, **apresento voto revisor em parcial convergência** com a Comissão Especial de Auditoria, com o Ministério Público de Contas e com o voto apresentado pelo Conselheiro Relator e **manifesto por expedir determinações e recomendações** ao sr. Gustavo Mendanha Melo, atual Prefeito Municipal de Aparecida de Goiânia, juntamente com o sr. Fábio Passaglia, Secretário Interino de Transparência Fiscalização e Controle, ou a quem vier a substituí-los, nos termos da fundamentação deste voto, com o intuito de sanar as inconformidades constatadas durante a realização da auditoria operacional.

Pugno, ainda, por fixar prazo de 30 (trinta) dias para que os responsáveis apresentem plano de ação especificando as ações e medidas que serão adotadas, alertando-os quanto à aplicação de multa diária em caso de descumprimento (§ 3º do art. 47-A da LOTCMGO e RA n. 031/2020).

Assim, nos termos do artigo 83 do Regimento Interno, proponho que o Pleno deste Tribunal adote a minuta de Acórdão que submeto à sua deliberação.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS, em 04 de agosto de 2021.

FRANCISCO JOSÉ RAMOS
Conselheiro Revisor

f:\gabinetes\gab_francisco\equipe do gabinete\jessika\2021\auditorias\01391-20 - aparecida de goiânia - auditoria operacional - determina e recomenda - voto revisor - relatorio.docx