

ACÓRDÃO Nº 04186/2021 - Tribunal Pleno

Processo : 01392/20
Município : Luziânia
Órgão : Poder Executivo – Controladoria Geral Interna
Assunto : Auditoria Operacional
Responsável 1 : Cristóvão Vaz Tormin (ex-Prefeito)
CPF 1 : 649.221.461-72
Responsável 2 : Antônio Carlos Bueno (ex-Gestor)
CPF 2 : 239.202.541-04
Responsável 3 : Diego Vaz Sorgatto (Prefeito)
CPF 3 : 035.428.261-11
Responsável 4 : Ângela Aparecida Nunes (Controladora Interna)
CPF 4 : 381.518.471-15
Representante do MPC : Procurador José Américo da Costa Júnior
Relator : Conselheiro Fabrício Macedo Motta

AUDITORIA OPERACIONAL. VERIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DO ÓRGÃO CENTRAL DE CONTROLE INTERNO. INCONFORMIDADES. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES REORIENTADORAS DA ATUAÇÃO. FIXAÇÃO DE PRAZO: APRESENTAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO.

VISTOS relatos e discutidos os presentes autos de nº 01392/20, que tratam da auditoria operacional realizada na Controladoria Geral Interna (CGI) de Luziânia 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;

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. Diego Vaz Sorgatto, Prefeito de Luziânia, e, no que couber, à Sra. Ângela Aparecida Nunes, Controladora Interna, **ou a quem vier a substituí-los**, que:

1.1 – Atualize a regulamentação das atribuições da Controladoria Geral Interna do Município de Luziânia, bem como de todo o SCl, tendo em vista a necessidade de controlar todos os atos da gestão orçamentária, patrimonial e financeira do Ente, baseando-se nas diretrizes de auditoria interna do setor público, 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 sejam definidas as atividades que devem ser desenvolvidas pelo OCCI para atingir a essas finalidades;

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

a) cabe ao dirigente máximo da entidade, poder, órgão ou entidade implementar os controles internos de gestão e garantir os elementos necessários ao adequado funcionamento do SCl;

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 e entidades do Município executar os controles internos de gestão conforme concebidos em relação às atividades que lhe são correlatas;

d) 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 de gestão, verificando sua adequação e eficácia de forma independente, atuando, predominantemente na terceira linha do SCI.

1.1.3 – não seja atribuída à CGI a execução de controles internos de gestão nem outras atividades que não são afetas às suas atribuições;

1.1.4 – haja uma melhor interação entre a Ouvidoria e a CGI, possibilitando ao OCCI utilizar os registros para planejamento das ações de fiscalização e também avaliar e analisar riscos, considerando que a Ouvidoria é a principal porta de entrada de riscos, bem como para monitorar os andamentos cabíveis a outros gestores do Município.

1.2 – Estructure adequadamente a CGI, 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 CGI e buscar prover o órgão com esses recursos;

d) considerar a criação da carreira de auditor interno ou de nomenclatura similar, assegurando-lhe a independência para a execução do trabalho;

e) realizar concurso público para a carreira de auditor interno.

f) solicitar ao Chefe do Poder Executivo que disponibilize pessoal efetivo com conhecimento, habilidades e atitudes afetas ao cargo até que seja realizado o concurso.

1.3 – Patrocine o trabalho da CGI 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 e para o fortalecimento do SCI;

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 CGI 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 CGI sugerir temas a serem tratados nas ações formativas dos servidores municipais, visando à prevenção de atos ilícitos;

e) seja possível à CGI ter uma melhor interação com a 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.

1.4 – Inclua no orçamento do Município uma dotação específica para a Controladoria Geral Interna, e que a referida dotação (como unidade administrativa e com código específico para a CGI, por exemplo, tendo vista que a CGI possui *status* de secretaria) seja desvinculada do Gabinete da Prefeitura, de tal forma a possibilitar um melhor planejamento por parte da CGI e a garantir sua autonomia em termos de recursos financeiros suficientes para a melhoria da estrutura existente.

2. RECOMENDAR ao Sr. Diego Vaz Sorgatto, Prefeito de Luziânia, e, no que couber, à Sra. Ângela Aparecida Nunes, 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 CGI, considerando a necessidade de orientar acerca:

a) da missão institucional do Órgão Central de Controle Interno, principalmente no que tange à diferenciação entre as linhas do IIA que compõem o Sistema de Controle Interno, visando a concentrar a atuação da CGI na terceira linha, denominada auditoria governamental;

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

c) das melhores práticas e metodologias adequadas em relação a:

c.1) governança;

c.2) gestão de riscos;

c.3) avaliação de controles internos de gestão;

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 Luziânia, na pessoa da Sra. Ângela Aparecida Nunes, Controladora Interna, **ou a quem vier a substituí-la**, que :

3.1 – Busque adotar referenciais técnicos de gestão para conduzir a 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 técnicos que tratem de auditoria interna;

3.1.2 – adotar metodologias apropriadas para a avaliação dos controles internos de gestão dos diversos órgãos e entidades do Município e avaliação da maturidade do SCI municipal, tendo como referencial técnico os modelos COSO I (2013) – Estrutura Integrada de Controle Interno e COSO II (2017) –

Gerenciamento de Riscos Corporativos alinhado à Estratégia e Desempenho (*Performance*);

3.1.3 – adotar metodologias apropriadas para a coordenação da gestão de riscos e definição de rotinas administrativas e procedimentos de controle dos diversos órgãos e entidades da administração municipal.

3.2 - Adote um planejamento formal de suas atividades a cada exercício, 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 no gerenciamento de riscos e definição de rotinas administrativas e procedimentos de controle;
- 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 CGI 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 e entidades municipais;
- b) seja amenizado o problema do quantitativo de servidores de que a CGI dispõe, uma vez que o planejamento permite que sejam priorizadas as áreas e atividades com mais riscos, otimizando os recursos humanos e operacionais;

c) seja possível à CGI 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 centrais de controle interno, tais como acompanhamento de limites legais e constitucionais; avaliação do cumprimento das metas do PPA, da LDO, da 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 Controladoria, uma vez que a avaliação dos controles internos de gestão permite que a Controladoria 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 Controladoria;

f) sejam contempladas as ações de monitoramento necessárias em relação às recomendações e determinações expedidas aos órgãos e entidades do Município nas auditorias realizadas pela CGI ou expedidas por outros órgãos de controle.

3.2.3 – Orientar a atuação de todas áreas da CGI conforme dispõe a Lei Municipal nº 3.559/2013, art. 38, 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 – busque-se padronizar os processos de trabalho da Controladoria;

3.3.2 – busque-se priorizar a utilização de meios informatizados e automatizados para execução das atividades da Controladoria;

3.3.3 – haja registros:

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

b) do acompanhamento feito pela CGI 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 e indicadores de acompanhamento obrigatório;

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

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

e) do acompanhamento feito pela CGI em relação às providências adotadas pelos gestores no 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;

3.3.4 – sejam registrados os interesses dos cidadãos detectados no decorrer da atuação da CGI e encaminhados, formalmente, esses registros aos gestores responsáveis, com vistas a subsidiar o planejamento estratégico e a elaboração de políticas públicas;

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

4. DETERMINAR ao Sr. Diego Vaz Sorgatto, Prefeito de Luziânia, e, no que couber, à Sra. Ângela Aparecida Nunes, 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.

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 Luziânia 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;

¹ Disponível em:
https://portal.tcu.gov.br/data/files/11/95/47/41/BFB6B6105B9484B6F18818A8/041218_Manual_AO%20_1_.pd

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.

À Superintendência de Secretaria para as providências.

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

Presidente: Joaquim Alves de Castro Neto

Relator: Fabricio Macedo Motta.

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. Fabricio Macedo Motta: Cons. Daniel Augusto Goulart, Cons. Francisco José Ramos, Cons. Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz, Cons. Sub. Flavio Monteiro de Andrada Luna, Cons. Valcenôr Braz de Queiroz.



RELATÓRIO E VOTO N° 635/2021-GFMM

Processo : 01392/20
Município : Luziânia
Órgão : Poder Executivo – Controladoria Geral Interna
Assunto : Auditoria Operacional
Responsável 1 : Cristóvão Vaz Tormin (ex-Prefeito)
CPF 1 : 649.221.461-72
Responsável 2 : Antônio Carlos Bueno (ex-Gestor)
CPF 2 : 239.202.541-04
Responsável 3 : Diego Vaz Sorgatto (Prefeito)
CPF 3 : 035.428.261-11
Responsável 4 : Ângela Aparecida Nunes (Controladora Interna)
CPF 4 : 381.518.471-15
Representante do MPC : Procurador José Américo da Costa Júnior
Relator : Conselheiro Fabrício Macedo Motta

RELATÓRIO

Tratam os autos da auditoria operacional realizada na Controladoria Geral Interna (CGI) de Luziânia 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 presente auditoria faz parte do Plano Anual de Fiscalização (PAF) para o ano de 2020, autorizado pela RA nº 020/2020 e foi realizada pela Comissão Especial de Auditoria (CEA) designada pelas Portarias da Presidência nºs 43/2020 e 90/2020.

Após aprovação do Plano de Trabalho nº 03/2020, 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 contatos remotos com os gestores devido à pandemia do novo coronavírus, nos termos da Portaria da Presidência nº 124/2020², a fim de cumprir as metas/objetivos constantes no plano de trabalho.

Na sequência, cumprida todas as ações necessárias para recebimento/análise das informações pelo Jurisdicionado, foi elaborado o Relatório Preliminar da Auditoria Operacional Nº 004/2020-CEA, o qual reuniu toda a análise, além de conclusões preliminares, sobre as informações referente ao objeto da auditoria, e, via Despacho nº 11/2020, 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.

Conforme consta do Despacho nº 0168/21 do Setor de Diligências da Divisão de Notificação, o prazo da intimação escoou sem que houvesse manifestação da parte notificada.

Após, foi elaborado o Relatório de Auditoria Operacional Consolidado nº 001/2021-CEA que, na sequência, foi encaminhado ao Ministério Público de Contas, conforme Despacho nº 002/2021-CEA.

Por intermédio do Despacho nº 90/2021-GFMM, determinei o sobrestamento dos presentes autos para aguardar o julgamento do Processo nº 08271/18, que ocorreu em 09 de junho de 2021 e resultou na Instrução Normativa nº 8/2021, que estabelece normas e diretrizes para a implantação do Sistema de

² Dispõe sobre medidas temporárias para prevenção de infecção e propagação da COVID-19 no âmbito do TCMGO.

Controle Interno no âmbito da Administração Pública Municipal, ocasião em que os autos foram devolvidos ao Relator para sequenciamento.

II – Da manifestação da Comissão Especial de Auditoria

Analizados os documentos juntados, a Comissão Especial de Auditoria elaborou o Relatório de Auditoria Operacional Consolidado nº 001/2021-CEA concluindo que a Controladoria Geral Interna de Luziânia não executa todas as suas atribuições institucionais e que as executadas carecem de melhorias, bem como que, desempenha, em parte, atividades estranhas às de Órgão Central de Controle Interno e não dispõe de estrutura adequada para o exercício de todas as suas competências constitucionais:

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

Preliminarmente, cabe registrar que a CGI obteve *status* de secretaria em 2013, por meio da Lei Municipal nº 3.559/2013, para que pudesse exercer suas atividades com maior autoridade perante as demais pastas, todavia essas atividades carecem de atualização com base nas melhores práticas, além de melhor estrutura física, tecnológica e de pessoal.

Foi notória a informalidade das ações da CGI, e isso é algo que precisa ser eliminado pela gestão, embora já se tenha obtido êxito em algumas ações como, por exemplo, o controle do limite das despesas - por fornecedor e elemento de despesa, através do próprio sistema Prodata, no qual são registrados a execução orçamentária da despesa do Município.

Para isso, foi analisado como a CGI tem atuado em relação: à avaliação da gestão (seja pelo aspecto da legalidade, seja pelo aspecto de resultados); à avaliação dos controles internos de gestão; à assessoria no gerenciamento de riscos e à coordenação na padronização das rotinas administrativas no Município; ao monitoramento de obrigações constitucionais e legais; e ao fomento à transparência e controle social.

Nesse contexto, as **evidências** coletadas demonstraram que a CGI não vem executando várias de suas atribuições institucionais, e, em relação às que tem sido executadas, cabem melhorias, em razão de serem ainda incipientes.

Por outro lado, foi constatado também que, na prática, tem sido atribuídas à Controladoria atividades estranhas às suas finalidades enquanto Órgão

Central de Controle Interno, como por exemplo: a execução de controles internos de gestão, o que compromete a autonomia e independência necessárias à sua atuação como órgão de auditoria interna e também compromete sobremaneira sua capacidade operacional já prejudicada pelo quantitativo reduzido de servidores, inviabilizando o exercício de suas demais competências.

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

Diante disso, entendendo necessário que sejam implementadas ações que visem gradativamente reorientar a atuação da CGI, propôs determinações, recomendações, fixando o prazo de 30 dias, sob pena de multa, para que o jurisdicionado apresente a este Tribunal de Contas plano de ação para solução das questões levantadas, nos seguintes termos:

Tendo em vista que algumas das situações encontradas vão de encontro ao que determinam as legislações respectivas, bem como que as ações a serem adotadas para sanar algumas das inconformidades detectadas não são de competência apenas da CGI, a Comissão Especial de Auditoria propõe ao TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS, por seu Tribunal Pleno:

I. DETERMINAR ao Poder Executivo Municipal de Luziânia, na pessoa de seu representante, que:

1 – Atualize a regulamentação das atribuições da Controladoria Geral Interna do Município de Luziânia, bem como de todo o SCI, tendo em vista a necessidade de controlar todos os atos da gestão orçamentária, patrimonial e financeira do Ente, baseando-se nas diretrizes de auditoria interna do 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 sejam definidas as atividades que devem ser desenvolvidas pelo OCCI 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, órgão ou entidade implementar os controles internos de gestão e garantir os elementos necessários ao adequado funcionamento do SCI;

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 e entidades do Município executar os controles internos de gestão conforme concebidos em relação às atividades que lhe são correlatas;

d) 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 de gestão, verificando sua adequação e eficácia de forma independente, atuando, predominantemente na terceira linha do SCI.

1.3 – não seja atribuída à CGI a execução de controles internos de gestão nem outras atividades que não são afetas às suas atribuições;

1.4 – haja uma melhor interação entre a Ouvidoria e a CGI, possibilitando ao OCCI utilizar os registros para planejamento das ações de fiscalização e também avaliar e analisar riscos, considerando que a Ouvidoria é a principal porta de entrada de riscos, bem como para monitorar os andamentos cabíveis a outros gestores do Município.

2 – Estructure adequadamente a CGI, 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 CGI e buscar prover o órgão com esses recursos;

d) considerar a criação da carreira de auditor interno ou de nomenclatura similar, assegurando-lhe a independência para a execução do trabalho;

e) realizar concurso público para a carreira de auditor interno.

f) solicitar ao Chefe do Poder Executivo que disponibilize pessoal efetivo com conhecimento, habilidades e atitudes afetas ao cargo até que seja realizado o concurso.

3 – Patrocine o trabalho da CGI 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 e para o fortalecimento do SCI;

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 CGI 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 CGI sugerir temas a serem tratados nas ações formativas dos servidores municipais, visando à prevenção de atos ilícitos;

e) seja possível à CGI ter uma melhor interação com a 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.

4 – Inclua no orçamento do Município uma dotação específica para a Controladoria Geral Interna, e que a referida dotação (como unidade administrativa e com código específico para a CGI, por exemplo, tendo vista que a CGI possui *status* de secretaria) seja desvinculada do Gabinete da Prefeitura, de tal forma a possibilitar um melhor

planejamento por parte da CGI e a garantir sua autonomia em termos de recursos financeiros suficientes para a melhoria da estrutura existente.

II. RECOMENDAR ao Poder Executivo Municipal de Luziânia, juntamente com a Controladoria Geral Interna do Município, na pessoa de seus representantes, que:

1 - Promovam, por meios próprios ou utilizando-se dos cursos disponíveis nas plataformas dos órgãos de controle interno e externo, a capacitação adequada do quadro funcional da CGI, considerando a necessidade de orientar acerca:

a) da missão institucional do Órgão Central de Controle Interno, principalmente no que tange à diferenciação entre as linhas do *IIA* que compõem o Sistema de Controle Interno, visando a concentrar a atuação da CGI na terceira linha, denominada auditoria governamental;

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

c) das melhores práticas e metodologias adequadas em relação a:

c.1) governança;

c.2) gestão de riscos;

c.3) avaliação de controles internos de gestão;

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

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

III. RECOMENDAR à Controladoria Geral Interna de Luziânia, na pessoa de seu representante, que :

1 – Busque adotar referenciais técnicos de gestão para conduzir a 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 técnicos que tratem de auditoria interna;

1.2 – adotar metodologias apropriadas para a avaliação dos controles internos de gestão dos diversos órgãos e entidades do Município e avaliação da maturidade do SCI municipal, tendo como referencial técnico os modelos *COSO I* (2013) – Estrutura Integrada de Controle Interno e *COSO II* (2017) – Gerenciamento de Riscos Corporativos alinhado à Estratégia e Desempenho (*Performance*);

1.3 – adotar metodologias apropriadas para a coordenação da gestão de riscos e definição de rotinas administrativas e procedimentos de controle dos diversos órgãos e entidades da administração municipal.

2 - Adote um planejamento formal de suas atividades a cada exercício, 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 no gerenciamento de riscos e definição de rotinas administrativas e procedimentos de controle;

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 CGI 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 e entidades municipais;

b) seja amenizado o problema do quantitativo de servidores de que a CGI dispõe, uma vez que o planejamento permite que sejam priorizadas as áreas e atividades com mais riscos, otimizando os recursos humanos e operacionais;

c) seja possível à CGI 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 centrais de controle interno, tais como acompanhamento de limites legais e constitucionais; avaliação do cumprimento das metas do PPA, da LDO, da 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 Controladoria, uma vez que a avaliação dos controles internos de gestão permite que a Controladoria 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 Controladoria;

f) sejam contempladas as ações de monitoramento necessárias em relação às recomendações e determinações expedidas aos órgãos e entidades do Município nas auditorias realizadas pela CGI ou expedidas por outros órgãos de controle.

2.3 – Orientar a atuação de todas as áreas da CGI conforme dispõe a Lei Municipal nº 3.559/2013, art. 38, 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 – busque-se padronizar os processos de trabalho da Controladoria;

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

3.3 – haja registros:

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

b) do acompanhamento feito pela CGI 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 e indicadores de acompanhamento obrigatório;

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

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

e) do acompanhamento feito pela CGI em relação às providências adotadas pelos gestores no caso de ocorrência de atos irregulares e dano ao erário, visando dar cumprimento também à sua responsabilidade de comunicar aos órgãos competentes as providências tomadas nessas situações;

3.4 – sejam registrados os interesses dos cidadãos detectados no decorrer da atuação da CGI e encaminhados, formalmente, esses registros aos gestores responsáveis, com vistas a subsidiar o planejamento estratégico e a elaboração de políticas públicas;

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

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

4.1 – faça a devida avaliação e monitoramento dos níveis estipulados, com base na matriz *IA-CM* para a auditoria interna e matriz SCI;

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

5 – Participe da implantação do programa de integridade (*compliance*), ficando o OCCI com a responsabilidade de fornecer a metodologia, o treinamento, e fazer o monitoramento do plano de ação de cada entidade/órgão, tendo em vista que a gestão do SCI é de responsabilidade da CGI. Caso o programa não tenha sido incluído no plano de governo, que faça gestão junto ao Chefe do Poder Executivo para incluí-lo com o intuito de dar força e demonstrar que a alta gestão está patrocinando o programa.

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

V. FAZER CONSTAR NO ACÓRDÃO A ADVERTÊNCIA de que o atraso injustificado na apresentação do Plano de Ação sujeitará o responsável à aplicação das penalidades e à reiteração da determinação para a sua apresentação, nos termos da RA TCMGO nº 113/2019 (artigo 13, §2º) e LOTCMGO³ (artigo 47-A, XIII e XIV), bem como a não apresentação do Plano sujeitará o responsável à aplicação da multa prevista no artigo 47-A, X, da LOTCMGO.

³ Lei Estadual nº 15.958/07, atualizada pelo art. 1º da RA nº 119/2019.

II – Da manifestação do Ministério Público de Contas

Via do Parecer nº 658/2021, a 2ª Procuradoria de Contas concordou com os termos da Unidade Técnica.

É o relatório.

VOTO

Considerando a instrução dos autos e o detalhado trabalho realizado pela Comissão Especial de Auditoria, adianto que acolho as propostas formuladas no Relatório de Auditoria Operacional nº 001/2021, corroboradas pelo Ministério Público de Contas, exceto no tocante a uma recomendação acerca de inclusão de ações no plano de governo.

Verifico que as conclusões exaradas pela Comissão Especial de Auditoria se mostram alinhada às normas e diretrizes para a implantação do Sistema de Controle Interno no âmbito da Administração Pública Municipal estabelecidas na Instrução Normativa nº 008/2021, alterada pela Instrução Normativa nº 009/2021.

Contudo, discordo 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.

O plano de governo é um documento é o documento, exigido para registro de uma candidatura, pelo qual os candidatos a cargos do Executivo

(no caso, o Prefeito) informam suas principais ideias, estratégias e propostas para sua gestão, definindo os compromissos assumidos com a população e servido de base para a elaboração do Plano Plurianual (PPA), que definirá programas, indicadores, metas, ações, resultados e fontes de recursos logo no primeiro ano do mandato do prefeito eleito.

Sem questionar a importância de tais conceitos e análises, entendo que a recomendação sugerida não é conveniente e oportuna para o momento e para a elaboração dentro de um plano de governo e da discricionariedade do candidato que o elabora, 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.

Portanto, altero a recomendação para que se promova a devida avaliação para verificar 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.

Por fim, acolho os demais encaminhamentos sugeridos pela Comissão Especial de Auditoria, **acato-as** integralmente, bem como concordo com o prazo fixado.

Adiciono apenas 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 Operacional⁴, 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.

Diante do exposto, voto no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, aos 16 dias de agosto de 2021.

FABRÍCIO MACEDO MOTTA

Conselheiro Relator

⁴ Disponível em:

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