

ACÓRDÃO Nº 04525/2021 - Tribunal Pleno

Processo : 01393/20
Município : Novo Gama
Órgão : Poder Executivo – Controladoria Geral Interna
Assunto : Auditoria Operacional
Responsável 1 : Sônia Chaves Freitas Carvalho Nascimento, ex-prefeita
CPF 1 : 195.017.141-87
Responsável 2 : Carlos Alves dos Santos, prefeito
CPF 2 : 845.349.901-20
Responsável 4 : Ângela Maria Mesquita (Controladora Interna)
CPF 4 : 252.157.283-72
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 relatados e discutidos os presentes autos de nº 01393/21, que tratam da auditoria operacional realizada na Controladoria Geral Interna (CGI) de

Novo Gama 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. Carlos Alves dos Santos, Prefeito de Novo Gama que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) considerar a criação da carreira de Auditor de Controle Interno ou de nomenclatura similar, assegurando-lhe a independência para a execução do trabalho, ou ainda que seja mantida a estrutura organizacional atual, zelar para que sejam atendidas as determinações do artigo 7 da Instrução normativa n.º08/2021, alterada pela IN n.º09/2021, respeitada a composição por servidores

efetivos, admitindo-se servidores comissionados apenas em situações excepcionais e devidamente motivadas.

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

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

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

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

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

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

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

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

a) da missão institucional do órgão de controle interno, principalmente no que tange à diferenciação entre as linhas de defesa que

compõem o Sistema de Controle Interno, visando a concentrar a atuação da CGM na terceira linha de defesa, denominada auditoria;

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

c) melhores práticas e metodologias adequadas em relação a:

c.1) governança;

c.2) gestão de riscos;

c.3) avaliação de controles internos;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5.3 – haja registros:

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

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

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

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

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

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

4. DETERMINAR ao Sr. Carlos Alves dos Santos, Prefeito de Novo Gama, e à Sra. Ângela Maria Mesquita, Controladora Interna, **ou a quem vier a substituí-los**, que apresentem, **no prazo de 30 (trinta) dias, PLANO DE AÇÃO** especificando as ações e medidas que serão adotadas para atender às determinações e às recomendações emitidas pelo Tribunal, com os respectivos responsáveis e prazos previstos para implementação de cada uma delas, para posterior monitoramento, nos termos do artigo 194 do Regimento Interno do TCMGO e conforme previsto no Plano Anual de Fiscalização do TCMGO e na RA TCMGO nº 113/2019, art. 13 e Anexo I.

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 Novo Gama 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

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

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,
15 de Setembro 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 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. Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz, Cons. Sub. Flavio Monteiro de Andrada Luna, Cons. Valcenôr Braz de Queiroz.

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



RELATÓRIO E VOTO N° 658/2021-GFMM

Processo : 01393/20
Município : Novo Gama
Órgão : Poder Executivo – Controladoria Geral Interna
Assunto : Auditoria Operacional
Responsável 1 : Sônia Chaves Freitas Carvalho Nascimento, ex-prefeita
CPF 1 : 195.017.141-87
Responsável 2 : Carlos Alves dos Santos, prefeito
CPF 2 : 845.349.901-20
Responsável 4 : Ângela Maria Mesquita (Controladora Interna)
CPF 4 : 252.157.283-72
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 Novo Gama 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 01/2020, 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 003/2020-CEA, o qual reuniu toda a análise, além de conclusões preliminares, sobre as informações referente ao objeto da auditoria, e, via Despacho nº 10/2020, 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 0167/21 do Setor de Diligências da Divisão de Notificação, os responsáveis apresentaram justificativas às fls. 256/262.

Após, foi elaborado o Plano de Trabalho 15- Análise dos Comentários dos gestores em relação ao Relatório Preliminar n.º003/2020 (fls. 266/280) no sentido da confirmação do Relatório de Auditoria Operacional Consolidado nº 002/2021-CEA, tendo em vista que os comentários apresentados pelos gestores não impugnaram as metodologias utilizadas na coleta de dados da auditoria.

Nesse sentido, foi o Relatório de Auditoria Operacional Consolidado n.º002/2021, acrescido no Capítulo das propostas de encaminhamento (Capítulo 5) a determinação de apresentação de Plano de Ação (RA TCMGO n.º 113/2019,

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

art.13 e Anexo I) e a advertência quanto às penalidades aplicáveis para os casos de atraso injustificado ou não apresentação do referido Plano.

Aliás, ao final do citado Relatório, pontuou que “o cronograma de implementação das medidas, que os gestores adotarão visando atender às deliberações propostas, subsidiará o posterior monitoramento da implementação das determinações e recomendações e medição de seus resultados quantitativos e/ou qualitativos, nos termos do artigo 194 do Regimento Interno do TCMGO, e conforme previsto no Plano Anual de Fiscalização do TCMGO.”

Após, aos autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, o qual *corroborou com o inteiro teor da análise da Comissão Especial de Auditoria, consignada no Relatório de Auditoria Operacional Consolidado nº 002/2021, por se tratar de diagnóstico eminentemente técnico, decorrente da minuciosa averiguação se as atividades desenvolvidas na Controladoria Geral do Município de Novo Gama (CGM) e seu Órgão Central de Controle Interno (OCCI) estão em consonância com os critérios definidos na Constituição Federal, na legislação infraconstitucional e nos atos normativos emitidos pelos órgãos especializados. Por isso, todas as recomendações e determinações elencadas pela CEA podem ser **acolhidas**, sendo desnecessário repeti-las neste parecer.*”

Ao final, por intermédio do Despacho nº 091/2021-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 Controle Interno no âmbito da Administração Pública Municipal, ocasião em que os autos foram devolvidos ao Relator para sequenciamento, a qual também foi recentemente alterada pela IN n.º 09/21.

II – Da manifestação da Comissão Especial de Auditoria

Analisados os documentos juntados, a Comissão Especial de Auditoria elaborou o Relatório de Auditoria Operacional Consolidado nº 002/2021-CEA concluindo que a Controladoria Geral Interna de Novo Gama 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, o que resultou em 6 achados – deficiências encontradas quanto à atuação da Controladoria Geral do Município:

- a) Ausência de assessoria em relação à gestão de riscos e coordenação da padronização das rotinas e dos controles inerentes aos processos de trabalho;
- b) Inexistência de avaliações de controles internos de gestão, tendo em vista que a CGM não realiza auditoria para avaliar a adequação e eficácia dos controles internos concebidos e implementados pela gestão do município;
- c) Incipiência das ações para avaliar a legalidade dos atos de gestão e não alcançam sua integralidade;
- d) Inexistência de atividades para avaliar os resultados da gestão municipal, ausentes juízo de valor sobre o desempenho da gestão, em termos de eficácia, eficiência e efetividade;
- e) Carência de ações que contribuam para a melhoria contínua da transparência e do controle social, ausentes o desenvolvimento de ações que fomentem a cultura da transparência e de estímulo ao controle social no âmbito do município de Novo Gama;
- f) Ausência de monitoramento em casos em que a legislação exige acompanhamento efetivo do Órgão Central de Controle Interno.

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 CGM, a equipe de auditoria do TCMGO propõe:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) seja esclarecida a natureza da atuação do Órgão Central de Controle Interno, principalmente no que tange ao seu potencial de contribuição para o aprimoramento da gestão;
- b) seja esclarecida a necessidade de o Órgão Central de Controle Interno ter acesso irrestrito a dados e a obrigação dos servidores de prestarem as informações que lhes forem solicitadas;
- c) seja possível à CGM orientar os demais órgãos municipais em relação à governança, à gestão de riscos, definição de rotinas administrativas e implementação de controles internos;
- d) seja possível à CGM sugerir temas a serem tratados nas ações formativas dos servidores municipais, visando à prevenção de atos ilícitos;
- e) seja possível à CGM ter acesso aos dados da ouvidoria do município, em relação a denúncias recebidas e seus encaminhamentos, como forma de mapear riscos e monitorar os desdobramentos das denúncias e as providências adotadas nos casos de atos irregulares.

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

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

- a) da missão institucional do órgão de controle interno, principalmente no que tange à diferenciação entre as linhas de defesa que compõem o Sistema de Controle Interno, visando a concentrar a atuação da CGM na terceira linha de defesa, denominada auditoria;
- b) das funções do SCI e quais as atividades devem ser desenvolvidas pelo Órgão Central de Controle Interno em relação a essas funções;
- c) melhores práticas e metodologias adequadas em relação a:
 - c.1) governança;
 - c.2) gestão de riscos;
 - c.3) avaliação de controles internos;
 - c.4) auditoria governamental (de conformidade e de desempenho);
 - c.5) combate à corrupção, transparência e controle social.

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

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

- 1.1 – adotar metodologias apropriadas para as auditorias internas, mediante a elaboração de um manual de auditoria ou adoção formal de outros referenciais que tratem de auditoria interna;
- 1.2 – adotar metodologias apropriadas para a avaliação dos controles internos de gestão dos diversos órgãos do município e avaliação da maturidade do SCI municipal, tendo como referencial os modelos COSO I e II;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 – haja registros:

- a) das consultorias prestadas pela CGM à alta administração ou órgãos municipais, de forma que seja possível prestar contas das atividades anuais

desenvolvidas pela Controladoria e seja possível haver um diagnóstico real de sua capacidade operacional;

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

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

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

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

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

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

4.1 - faça a devida avaliação e monitoramento dos níveis estipulados, com base na matriz IA-CM³ para a auditoria interna e matriz SCI;

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

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

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

³ *Internal Audit Capability Model* (Modelo de Capacidade Auditoria Interna). O IA-CM (*Internal Audit Capability Model for the Public Sector*), desenvolvido em 2009, pelo Instituto dos Auditores Internas (IIA), sob coordenação do *The Institute of Internal Auditors Foundation Research* (IIARF) e apoio do Banco Mundial, é um modelo universal de avaliação de capacidade que possibilita a identificação dos elementos necessários para o estabelecimento de uma atividade de auditoria interna efetiva no setor público, de modo a fornecer um plano sequencial, lógico e evolutivo para o seu desenvolvimento, em alinhamento às necessidades da organização e aos padrões profissionais aplicáveis à atividade de auditoria interna (<http://www.conaci.org.br/noticias/modelo-ia-cm-e-aprovado-como-referencial-metodologico-para-o-conaci>).

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 LOTCMGO⁴ (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.

II – Da manifestação do Ministério Público de Contas

Via do Parecer nº 487/2021, 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 002/2021, 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.

⁴ Lei Estadual nº 15.958/07, atualizada pelo art. 1º da RA nº 119/2019.

Contudo, **discordo de dois pontos** consignados pelo Relatório de Auditoria Consolidado, o que passo a examiná-los.

Primeiro, em relação à forma de determinação ao Prefeito Municipal de Novo Gama que estruturassem o quadro funcional da STFC, de modo a:

- a) conferir-lhe a autonomia e independência necessárias à realização de suas atividades de auditoria interna;
- b) identificar as necessidades quantitativas e qualitativas de pessoal para o cumprimento da missão institucional do OCCI e prover o quadro funcional da Controladoria de acordo com essas necessidades;
- c) identificar as necessidades de recursos tecnológicos para a atuação satisfatória da CGM e buscar prover o órgão com esses recursos;
- d) considerar a criação da carreira de Auditor de Controle Interno ou de nomenclatura similar, assegurando-lhe a independência para a execução do trabalho; ou, ainda que seja mantida a estrutura organizacional atual, zelar para que sejam atendidas as determinações dos artigos 4º e 5º da IN 08/2014 do TCMGO, que disciplinam que a chefia do OCCI deve ser exercida por servidor efetivo preferencialmente escolhido entre os servidores do poder ou órgão, bem como que, no caso de OCCI de minuta estrutura, a chefia não poderá ser exercida por servidor ocupante de cargo exclusivamente comissionado.

No que tange a alínea 'd' é preciso fazer algumas ressalvas.

Foi publicada por este Tribunal – após a confecção do Relatório de Auditoria Operacional n. 002/2020 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) conferir-lhe a autonomia e independência necessárias à realização de suas atividades de auditoria interna;
- b) identificar as necessidades quantitativas e qualitativas de pessoal para o cumprimento da missão institucional do OCCI e prover o quadro funcional da Controladoria de acordo com essas necessidades;
- c) identificar as necessidades de recursos tecnológicos para a atuação satisfatória da CGM e buscar prover o órgão com esses recursos
- d) considerar a criação da carreira de Auditor de Controle Interno ou de nomenclatura similar, assegurando-lhe a independência para a execução do trabalho, ou ainda que seja mantida a estrutura organizacional atual, zelar para que sejam atendidas as determinações do artigo 7 da Instrução normativa n.º08/2021, alterada pela IN n.º09/2021, respeitada a composição por servidores efetivos, admitindo-se servidores comissionados apenas em situações excepcionais e devidamente motivadas.

Segundo, discordo, ainda, da recomendação à Controladoria geral de Novo Gama, 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 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 Operacional⁵, 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.

⁵ Disponível em:

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

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 18 dias de agosto de 2021.

FABRÍCIO MACEDO MOTTA

Conselheiro Relator