



RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL

**Controladoria-Geral do Município –
Órgão Central de Controle Interno
do Município de Rio Verde – GO**



Goiânia, fevereiro de 2023

RELATÓRIO CONSOLIDADO DE AUDITORIA OPERACIONAL – Nº 2/2023

Processo nº: 04475/2021

Conselheiro Relator: Daniel Augusto Goulart

Diretoria: 5ª Região

Modalidade de fiscalização: Auditoria Operacional

Ato originário: RA¹ nº 22/2021 (Plano Anual de Fiscalização do TCMGO²)

Área temática: Gestão Administrativa e Financeira (Controle Interno)

Unidade técnica responsável: Comissão Especial de Auditoria (CEA)

Ato de designação da equipe: Portarias da Presidência nº 110/2021 e nº 130/2021

Objetivo da auditoria: Avaliar se a estrutura atual do Órgão Central de Controle Interno (OCCI) possibilita o exercício da atividade de auditoria interna governamental no cumprimento de sua missão institucional.

Município auditado: Rio Verde

Responsável: Paulo Faria do Vale

CPF: 321.378.776-00

Cargo: Prefeito

Órgão auditado: Controladoria-Geral do Município (CGM)

Responsável: Hérica Cristina Rodrigues Ribeiro

CPF: 847.413.331-91

Cargo: Controladora-Geral do Município

Período abrangido pela auditoria: exercícios de 2021 e 2022.

Período de realização da auditoria:

Planejamento: de 14/05/2021 a 17/03/2022;

Execução: de 18/03/2022 a 04/10/2022;

Relatório: de 05/10/2022 a 07/02/2023.

Equipe de auditoria:

Daniel Wagner da Silva (membro)

Leandro Bottazzo Guimarães (membro)

Monara Machado Rezende e Silva (coordenadora e membro)

Supervisor da auditoria:

Thiago da Costa Gonçalves (coordenador da CEA)

¹ Resolução Administrativa.

² Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.

RESUMO

O presente trabalho avaliou a estrutura da CGM de Rio Verde com o intuito de responder à seguinte questão de auditoria: “O OCCI está estruturado de maneira adequada para o exercício da auditoria interna governamental?”.

Para isso, foram analisados aspectos relacionados à estrutura (i) normativa, (ii) organizacional, (iii) de pessoal e (iv) de infraestrutura de tecnologia da informação do órgão, considerando-se a adequabilidade desses aspectos para a atuação do órgão em terceira linha (do modelo das três linhas desenvolvido pelo Instituto dos Auditores Internos – IIA), que entende que a auditoria interna governamental é a função do controle interno que tem por objetivo avaliar a gestão e seus controles internos.

O principal critério utilizado para a avaliação mencionada foi a Instrução Normativa (IN) nº 8/2021 do TCMGO, que entrou em vigor nesse exercício de 2022 trazendo algumas inovações quanto à estruturação e funcionamento dos Sistemas de Controle Interno Municipais (SCI) e que, conseqüentemente, exige adaptações na estrutura e perfil de atuação dos Órgão Centrais de Controle Interno responsáveis por gerir esse sistema.

Após a aplicação das técnicas de coleta e análise de dados, foram identificados os seguintes elementos estruturais da CGM que ainda necessitam de aperfeiçoamento para propiciar o adequado exercício da auditoria interna governamental: a) base normativa (em razão de carência de normativos que diferenciem a natureza de atuação dos integrantes do SCI; ausência de regulamentação específica de garantias e deveres dos atuantes no OCCI; e formalização incipiente dos processos de trabalho da Controladoria); b) estrutura organizacional (em razão da estrutura orgânica atual estar incompatível com o exercício das atribuições do órgão); c) capacitação do quadro funcional (em razão da insuficiência de ações formativas relacionadas à temática auditoria interna); d) suporte tecnológico (em razão da carência de ferramentas de tecnologia da informação – TI – para dar suporte ao exercício das atividades típicas de auditoria interna governamental).

Diante disso, foram formuladas propostas de recomendações com o intuito de contribuir para a adequada estruturação da CGM com base nas exigências da IN nº 8/2021, visando à gradativa construção de sua maturidade enquanto órgão responsável pela auditoria interna, para que o órgão possa vir a exercer, em momento oportuno e de acordo com a realidade municipal, a plenitude de sua missão institucional.

Palavras-chave: Órgão Central de Controle Interno. Estrutura. Auditoria Interna Governamental. Instrução Normativa 008/2021 TCMGO.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
1.1 Antecedentes	6
1.2 Objeto.....	6
1.3 Objetivo e escopo do trabalho.....	7
1.4 Critérios	8
1.5 Metodologia	9
2. VISÃO GERAL	9
2.1 Órgão Central de Controle Interno e sua missão institucional.....	9
2.2 Auditoria interna governamental.....	11
2.3 Órgão Central de Controle Interno no Município de Rio Verde	12
3. ELEMENTOS ESTRUTURAIS DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO INADEQUADOS AO EXERCÍCIO DA AUDITORIA INTERNA GOVERNAMENTAL.	14
3.1 Base normativa	15
3.1.1 Falta de definição clara dos papéis dos órgãos integrantes do SCl, de modo a contextualizar a CGM como órgão de auditoria no âmbito desse Sistema	15
3.1.2 Ausência de regulamentação específica de prerrogativas e deveres dos servidores da CGM	20
3.1.3 Formalização ainda incipiente dos processos de trabalho da CGM	24
3.2 Estrutura organizacional.....	28
3.2.1 Estrutura orgânica incompatível com as atribuições do órgão	28
3.3 Capacitação do quadro funcional	33
3.3.1 Insuficiência de capacitação voltada para a função auditoria interna governamental.....	33
3.4 Suporte tecnológico.....	36
3.4.1 Carência de ferramentas de TI para dar suporte ao exercício das atividades típicas de auditoria interna governamental.....	36
4. CONCLUSÃO.....	40
5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO.....	41
REFERÊNCIAS.....	46
GLOSSÁRIO	49
APÊNDICES.....	52

APÊNDICE 1 – Referenciais técnicos e metodológicos referentes ao OCCI e à função auditoria interna governamental	52
APÊNDICE 2 – Apêndice metodológico da AOp	53
APÊNDICE 3 – Explicação do Modelo das três linhas do The IIA.....	63
APÊNDICE 4 – Papel de trabalho da análise dos comentários dos gestores	65
APÊNDICE 5 – Lista de destinatários da deliberação e do Relatório Consolidado da Auditoria	67
APÊNDICE 6 – Modelo de plano de ação	68
ANEXOS	69
ANEXO 1 – Organogramas da CGM de Rio Verde.....	69
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	70
LISTA DE QUADROS E TABELAS	71
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	72

1. INTRODUÇÃO

1.1 Antecedentes

1. A Comissão Especial de Auditoria foi designada para realizar auditorias operacionais estabelecidas no Plano Anual de Fiscalização (PAF) para o exercício de 2021³, que elegeu o controle interno como uma das áreas prioritárias de fiscalização.
2. Tal priorização se deu levando em conta a necessidade de fortalecimento dos Sistemas de Controle Interno dos municípios do Estado de Goiás, constatada pelas seguintes razões principais:

Quadro 1 - Histórico que justificou a escolha da temática controle interno no PAF 2021

Achados identificados nas auditorias operacionais realizadas pela CEA em 2018 e 2019 (processos nº 05446/2018 e nº 05447/2018), que se relacionam a alguns dos componentes do Sistema de Controle Interno	Causas identificadas nas auditorias operacionais realizadas em 2020 (processos nºs 01391/2020, 01392/2020 e 01393/2020), que indicaram que muitas das atribuições do OCCI não eram desempenhadas por falhas na própria estruturação dos órgãos nos municípios
Resolução nº 5/2014 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), que estabelece as diretrizes para os Tribunais de Contas, concernentes à sua missão de estimular a implantação e de avaliar o desenho e o funcionamento do Sistema de Controle Interno dos jurisdicionados	Advento da Instrução Normativa nº 8/2021-TCMGO , que trouxe novas disposições sobre a implementação e funcionamento dos SCI municipais

Fonte: Equipe de auditoria (2022)

1.2 Objeto

3. O objeto da presente auditoria operacional (AOp) é a Controladoria Geral do Município de Rio Verde, seu Órgão Central de Controle Interno.
4. A definição desse objeto se deu da seguinte forma:

Quadro 2 - Metodologia de escolha do objeto da AOp

Primeiro passo: escolha do OCCI como foco da fiscalização

Essa escolha se deu após estudo realizado por meio de levantamento⁴, em que foram aplicados questionários de autoavaliação de controles internos (QAACI) com 22 (vinte e dois) municípios goianos.

Por meio desse estudo, constatou-se que atuar no OCCI possibilita **agregar mais valor ao trabalho**, uma vez que a atuação desse órgão é que vai definir os contornos de um funcionamento adequado e eficaz do SCI, possibilitando que ele atinja seus objetivos de controle.

³ Resolução Administrativa nº 181/2021-TCMGO

⁴ Processo nº 13.058/2019-TCMGO

Segundo passo: seleção do Município de Rio Verde

Seleção feita a partir da Matriz de Risco Setorial, elaborada pela CEA no âmbito do planejamento anual de auditorias operacionais.

Fonte: Equipe de auditoria (2022)

1.3 Objetivo e escopo do trabalho

5. Trata-se de auditoria operacional, combinada com aspectos de conformidade, cujo objetivo consiste em:

Quadro 3 - Objetivo da AOp e razões de sua definição**Avaliar se a estrutura atual da CGM de Rio Verde possibilita o exercício da auditoria interna governamental.**

- a avaliação da estrutura do OCCI foi priorizada em razão de ter-se identificado que a estruturação adequada desse órgão é requisito primário para garantir o cumprimento de sua missão institucional e que falhas nessa estrutura podem comprometer sua atuação e todo o funcionamento do SCI.
- o foco da avaliação visando ao exercício da auditoria interna governamental se deu em razão da identificação de que esses órgãos não têm desempenhado suas principais atribuições no contexto do SCI, que são as de coordenação, orientação e avaliação do Sistema, atribuições essas inerentes à função auditoria interna governamental.

Fonte: Equipe de auditoria (2022)

6. Nesse sentido, o escopo do presente trabalho compreendeu a análise dos aspectos normativo, organizacional, de pessoal e de infraestrutura de tecnologia da informação (TI) da estrutura da CGM de Rio Verde, sendo que foram objeto de avaliação os seguintes itens de cada um desses aspectos:

Quadro 4 - Itens da estrutura da CGM que foram objeto de avaliação da AOp**Estrutura normativa**

- SCI instituído por lei;
- Regulamentação de competências, atribuições e responsabilidades dos componentes do SCI, que diferencie adequadamente as competências dos integrantes do sistema;
- Regulamentação das prerrogativas e garantias dos servidores;
- Regulamentação dos deveres e responsabilidades dos servidores;
- Existência de manuais ou outros normativos que regulamentem os processos de trabalho do órgão.

Estrutura organizacional

- Posicionamento hierárquico;
- Orçamento próprio;
- Divisão/organização interna.

Estrutura de pessoal

- Quantitativo suficiente de servidores;
- Servidores efetivos como regra;
- Nível de escolaridade e formação compatíveis com as atribuições dos cargos;
- Capacitação e treinamento contínuos suficientes e adequados.

Infraestrutura de TI

- Existência de ferramentas de TI que auxiliem a CGM no acompanhamento das metas do PPA⁵, LDO⁶ e LOA⁷;
- Existência de ferramentas de TI que auxiliem a CGM a avaliar a conformidade e o desempenho da gestão (fiscalizações; principalmente auditorias);
- Existência de ferramentas de TI que auxiliem a CGM a avaliar os controles internos (auditorias, por exemplo);
- Existência de ferramentas de TI que auxiliem a CGM a avaliar a execução do orçamento municipal;
- Existência de ferramentas de TI que auxiliem a CGM a acompanhar os limites e regras impostos pela LRF⁸;
- Existência de ferramentas de TI que auxiliem a CGM na coordenação da padronização de processos de trabalho;
- Existência de ferramentas de TI que auxiliem a CGM no acompanhamento da implementação, por parte dos demais órgãos municipais, de recomendações e determinações emanadas dos órgãos de controle.

Fonte: Equipe de auditoria (2022)

1.4 Critérios

7. A avaliação da estrutura da CGM se baseou nas disposições da **Instrução Normativa nº 8/2021 do TCMGO**.

8. Cabe destacar que essa normativa entrou em vigor neste exercício de 2022 e trouxe algumas inovações em relação à estrutura e funcionamento do SCI quando comparado ao que previa a normativa anteriormente adotada, o que impactará em mudanças na atuação da CGM enquanto órgão central responsável pelo gerenciamento do SCI, incorporando-se com mais ênfase o papel de auditoria interna governamental de responsabilidade desse órgão.

9. Assim, a presente auditoria buscou identificar, com base na IN, os atuais aspectos da estrutura da Controladoria que ainda precisam ser aperfeiçoados com vistas a possibilitar o adequado exercício dessa função.

10. Os artigos específicos da IN nº 8/2021 que foram base para a constatação das situações encontradas que serão tratadas neste Relatório estão especificados no Capítulo 3 referente aos achados da AOp.

⁵ Plano Plurianual.

⁶ Lei de Diretrizes Orçamentárias.

⁷ Lei Orçamentária Anual.

⁸ Lei de Responsabilidade Fiscal.

11. Além disso, cabe ressaltar que foram utilizados alguns referenciais, a título de elucidação de conceitos e informações complementares, cuja indicação consta no Apêndice 1.

1.5 Metodologia

12. A auditoria foi baseada na seguinte metodologia:

Quadro 5 - Metodologia da AOp

Abordagem:	Abordagem orientada a problema, que visa identificar as causas de um desvio já conhecido
Questão de auditoria:	O OCCI está estruturado de maneira adequada ao exercício da auditoria interna governamental?
Técnicas de coleta de dados:	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Revisão documental</u> (documentos coletados em todas as fases da AOp); • <u>Entrevista</u> (aplicada com a Controladora-Geral do Município); • <u>Grupo focal</u> (aplicado com os servidores da CGM); • <u>Observação direta e indagação</u> (em relação ao sistema informatizado utilizado pela CGM em suas atividades)
Técnicas de análise de dados:	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Análise de conteúdo e triangulação</u> das informações coletadas (com base em roteiro sistematizado consubstanciado em planilha de análise de dados desenvolvida pela equipe); • Aplicação de <u>escala de interpretação de resultados</u> (escala criada pela equipe da AOp, para ajudar na formulação da conclusão dos trabalhos quanto ao grau de adequabilidade da estrutura da CGM para os fins propostos).

Fonte: Equipe de auditoria (2022)

13. Para mais informações quanto à metodologia aplicada durante todo o processo da auditoria, vide o Apêndice 2.

2. VISÃO GERAL

2.1 Órgão Central de Controle Interno e sua missão institucional

14. O Órgão Central de Controle Interno (também denominado Unidade de Controle Interno – UCI) é o órgão responsável por coordenar o Sistema de Controle Interno, previsto no artigo 74 da Constituição Federal (CF).

15. Doutrinariamente, são atribuídas quatro funções distintas ao Sistema de Controle Interno, a saber:

Quadro 6 - Funções do Sistema de Controle Interno

Controladoria Função do controle interno que tem por finalidade orientar e acompanhar a <u>gestão governamental</u> , para subsidiar o <u>processo de tomada de decisão</u> de maneira a garantir a melhoria contínua da qualidade do gasto público	Corregedoria Função do controle interno que tem por finalidade <u>apurar os indícios de ilícitos</u> praticados no âmbito da Administração Pública e promover a responsabilização dos agentes envolvidos, visando inclusive ao ressarcimento nos casos de dano ao erário
Ouvidoria Função do controle interno que tem por finalidade <u>fomentar o controle social e a participação popular</u> , mediante o recebimento de denúncias e manifestações dos cidadãos em relação à prestação de serviços públicos e a adequada aplicação dos recursos públicos	Auditoria Função do controle interno que tem por finalidade <u>avaliar os controles internos administrativos</u> dos órgãos e entidades da Administração Pública, <u>examinar a legalidade e a legitimidade e avaliar os resultados da gestão</u> contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade

Fonte: Diretrizes para o Controle Interno no Setor Público do CONACI (CONACI, 2010)

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

17. Para melhor ilustração de como deve ser a atuação do OCCI, vide modelo das três linhas, desenvolvido pelo Instituto dos Auditores Internos e aderido pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), disponível no Apêndice 3.

18. O OCCI, portanto, possui o seguinte perfil de atuação:

Quadro 7 - Natureza de atuação do OCCI

Unidade administrativa de **assessoramento** da própria organização, que tem sob sua responsabilidade a **avaliação das operações** contábeis, financeiras, operacionais e de outras naturezas, incluindo-se, **dentre suas atribuições**, a de **medir e avaliar a eficiência e eficácia de outros controles** da organização.¹¹

Observação importante:

Não cabe ao OCCI exercer os controles internos administrativos em si, ou seja, implementar mecanismos de controle em relação às atividades desenvolvidas pelas várias unidades administrativas da entidade (controles esses especificados, por exemplo, no artigo 11 da IN nº 8/2021-TCMGO), mas sim avaliar a adequação e eficácia desses controles implementados pelos demais gestores/servidores, sugerindo melhorias, adesão às melhores práticas, etc.; com vistas a assegurar que os objetivos do SCI determinados pela CF/1988 sejam atingidos.

Fonte: Equipe de auditoria (2022)

2.2 Auditoria interna governamental

19. Como visto, cabe ao OCCI exercer precipuamente, dentro do contexto do SCI, a função de auditoria interna governamental.

20. Nesse contexto, a auditoria interna entendida como função não se resume ao exercício de auditorias propriamente ditas (espécie de fiscalização), mas consiste em:

Quadro 8 - Conceito de auditoria interna governamental

A função auditoria interna governamental consiste no papel do OCCI de avaliar os controles internos administrativos dos órgãos e entidades jurisdicionados, **bem como de examinar a legalidade, legitimidade e avaliar os resultados da gestão.**

De acordo com o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal - MOT, a auditoria interna governamental é uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve “buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos” (Item 01 do MOT).

Fonte: Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal – MOT (BRASIL, 2017b)

21. Duas são as atividades típicas da função auditoria interna governamental: a consultoria e a avaliação, sendo que a primeira consiste em

¹¹ Conceito retirado da IN nº 3/2017 da Controladoria Geral da União - CGU (Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal).

assessoria e aconselhamento em relação a assuntos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos, mediante solicitação específica dos gestores.

22. Já a avaliação consiste em:

Quadro 9 - Concepção da atividade de avaliação

Análise objetiva de evidências pelo auditor interno governamental com vistas a fornecer opiniões ou conclusões em relação a **“execução das metas previstas no plano plurianual; execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; regularidade, à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública; regularidade da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado”**, bem como “engloba a **avaliação dos processos de gestão de riscos e controles** das unidades da administração jurisdicionadas ao órgão de controle interno” (§§17 e 19 do Referencial Técnico da Auditoria Interna Governamental da CGU).

Fonte: Instrução Normativa nº 3/2017 CGU - Referencial Técnico da Auditoria Interna Governamental (BRASIL, 2017a)

23. É no contexto das atividades de avaliação que se inserem as auditorias propriamente ditas (procedimento de fiscalização), sendo que elas podem ser executadas com vistas a apoiar as opiniões e conclusões do auditor. Porém, outras atividades¹² também podem ser desenvolvidas pelo OCCI no exercício da função auditoria interna governamental, com o intuito de avaliar a gestão e seus controles, tais como acompanhamentos, outras atividades de fiscalização (inspeções, visitas técnicas), análises processuais, etc., desde que essas atividades se relacionem com o papel de terceira linha que cabe ao OCCI (vide Apêndice 3).

2.3 Órgão Central de Controle Interno no Município de Rio Verde

24. No município de Rio Verde, as atribuições de Órgão Central de Controle Interno ficam a cargo da Controladoria Geral do Município, conforme previsto na Lei Municipal nº 4.216/01 (lei de criação do SCI) e suas alterações posteriores.

25. As principais características da CGM de Rio Verde, que auxiliam na compreensão do contexto da AOp, estão resumidas no quadro abaixo:

¹² Como exemplo de atividades relacionadas à função auditoria interna governamental, vide a Portaria nº 40/2021 da Controladoria Geral do Estado de Goiás (CGEGO), que estabelece as ações de controle desempenhadas pelo órgão no exercício de sua missão institucional.

Quadro 10 - Características principais da CGM de Rio Verde

Legislação de regência:	<ul style="list-style-type: none">• Lei Municipal nº 4.216/2001 (Lei de criação do SCI) e suas alterações posteriores (Leis Municipais nº 5.675/2009 e 5.779/2010)• Lei Complementar Municipal nº 182/20 (Estabelece a estrutura orgânica básica do município) e suas alterações posteriores (LC¹³ nº 239/2022)• Decreto Municipal nº 1.355/2020 (Dispõe sobre a estrutura orgânica complementar da CGM)
Posicionamento na estrutura administrativa do município:	<ul style="list-style-type: none">• A CGM de Rio Verde integra a estrutura administrativa municipal como órgão voltado ao desenvolvimento institucional do município (artigo 14, I, e artigo 38 da Lei Complementar Municipal nº 182/2020), e possui status de Secretaria (artigos 3º e 4º, § 1º da LC nº 182/2020).• Além disso, integra o Sistema Operacional de Controle Interno Municipal, na condição de órgão a quem compete a capacidade normativa e orientadora centralizada quanto às atividades de controle interno, cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e transparência das ações governamentais
Orçamento:	<ul style="list-style-type: none">• Orçamento previsto em 2021 para a CGM¹⁴: R\$ 1.856.000,00• Orçamento previsto em 2022¹⁵: R\$ 2.084.500,00 sendo as principais categorias de despesa – vencimentos e vantagens pessoal civil (R\$ 1.765.000,00); outros serviços de terceiros pessoa jurídica (R\$ 180 000,00); e outros serviços de terceiros pessoa física (R\$ 80.000,00)
Quantitativo e características do corpo funcional:	<ul style="list-style-type: none">• O quantitativo de pessoal de que dispõe a CGM está previsto na LC nº 182/2020 e no Decreto Municipal nº 1.355/2020, que preveem a existência de 1 (um) cargo de Controlador-Geral (cargo de confiança), em relação ao qual é exigida formação em Direito, Ciências Contábeis ou Administração de Empresa; 15 (quinze) funções gratificadas de agente de controle interno (FG3), em relação às quais é exigida formação de nível superior; e 4 (quatro) cargos de provimento em comissão, sendo dois de diretor, um de assessor técnico e um de assessor institucional• Atualmente, estão lotadas na Controladoria 18 (dezoito) servidores, sendo 15 (quinze) efetivos (13 deles desempenhando a função de agente de controle interno; 1 no cargo de diretora; e 1 no cargo de Controladora-Geral do Município); e 3 (três) comissionados (2 deles na função “administrativo” e 1 na função “recepção”)
Estratégia:	<ul style="list-style-type: none">• Não existem objetivos, metas e indicadores formalmente definidos para orientar a atuação da CGM, contudo foi informado via Ofício pela Controladora-Geral do Município que a CGM se pauta pelo seguinte objetivo: “atuação administrativa com base nos princípios legais e regras técnicas, visando assegurar a administração uma atuação eficiente, eficaz e transparente para a sociedade, corrigindo e prevenindo erros, impedindo fraudes, irregularidades e desperdícios, proporcionando maior economicidade e melhor prestação de serviços públicos” (Ofício 043/2021-CGM-RV);• Além disso, foram apontadas pela Controladora as seguintes metas da CGM: a) atender às determinações do TCMGO; b) atender as solicitações dos órgãos de controle; c) <u>acompanhar a implantação do sistema eletrônico</u>; d) <u>aprimorar o Portal de Transparência</u>; e) <u>capacitar a equipe de auditoria</u>; f) <u>capacitar os</u>

¹³ Lei Complementar.¹⁴ LOA 2021 – Lei Municipal nº 7.112/2020.¹⁵ LOA 2020 – Lei Municipal nº 7.224/2021.

	analistas de processos; g) implantar o sistema de descarte de documentos, de acordo com o “Plano de Classificação de Documentos e de Tabela de Temporalidade”; h) melhorar a consulta de busca de processos arquivados; i) realizar auditorias
Principais atividades desenvolvidas:	<ul style="list-style-type: none"> Foi informado pela Controladora-Geral do Município que a atuação da Controladoria consiste em papel orientativo e fiscalização preventiva, a fim de evitar erros involuntários, desperdícios e atos que possam comprometer a gestão; Atualmente, além de assessoramento aos demais órgãos quando solicitado, a principal atividade desenvolvida pelo órgão é a de análise dos seguintes processos: compras abaixo do limite; dispensas de licitações; inexigibilidades; licitações; concursos; admissões; mandado de segurança; indenizações; desapropriações; (exceto aposentadorias e concessão de pensões, que são de responsabilidade do Instituto de Previdência municipal), bem como a verificação de conformidade dos processos de despesa (empenhos; liquidações e pagamentos)¹⁶
Ambiente de controle:	<ul style="list-style-type: none"> Após a aplicação do QAACI (já citado no tópico 1.2 deste Relatório), constatou-se que a CGM ainda está em nível <u>Deficiente (nota 2,0)</u> no que tange ao desenho e implementação de seus controles internos, sendo que os componentes mais críticos são os relacionados a <u>avaliação de riscos</u> (1,3); <u>monitoramento</u> (1,6) e atividades de controle (prevenção e detecção) (2,0), com destaque nesse último caso para a <u>formalização de procedimentos e normatização interna</u>, que apresentou a menor nota nos elementos desse componente (1,5); Já o componente que apresentou melhor resultado foi o relacionado à comunicação (3,0); Em relação ao ambiente de controle especificamente (nota 2,1), observou-se que os elementos mais críticos são os relacionados a integridade e valores éticos (1,5) e filosofia de direção e estilo gerencial (1,8), seguido por estrutura organizacional (2,0); e os elementos que apresentaram melhores notas foram: políticas e práticas de gestão de pessoas (ainda insatisfatório – 2,3) e responsabilidade de supervisão sobre riscos (3,2)

Fonte: Equipe de auditoria (2022)

3. ELEMENTOS ESTRUTURAIS DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO INADEQUADOS AO EXERCÍCIO DA AUDITORIA INTERNA GOVERNAMENTAL

26. Este capítulo tem o objetivo de discorrer sobre os elementos identificados na estrutura atual da Controladoria Geral do Município de Rio Verde que prejudicam o exercício da auditoria interna governamental interna e que podem impactar no cumprimento de sua missão institucional enquanto órgão responsável pela terceira linha (auditoria) dentro do Sistema de Controle Interno Municipal.

27. A identificação desses elementos se deu após a avaliação de 19 (dezenove) itens da estrutura da CGM, relacionados aos aspectos normativo;

¹⁶ Informações prestadas no Ofício 043/2021-CGM-RV, em resposta ao Ofício 022/2021-CEA no âmbito do Processo nº 13.058/2019.

organizacional; de pessoal e de infraestrutura de sistema e tecnologia da informação (vide tópico 1.3 deste Relatório).

28. Desses itens objeto de avaliação aqueles que não se adequaram aos critérios propostos foram classificados como achados e estão apontados nos tópicos 3.1.1 a 3.4.1 abaixo.

3.1 Base normativa

3.1.1 Falta de definição clara dos papéis dos órgãos integrantes do SCI, de modo a contextualizar a CGM como órgão de auditoria no âmbito desse Sistema

Situação encontrada

29. Identificou-se que os normativos que tratam do Sistema de Controle Interno Municipal não descrevem de maneira completa e suficientemente clara as atribuições e responsabilidades da alta administração, das unidades executoras dos controles e do OCCI, de modo a diferenciar os papéis de cada um dentro do SCI, bem como posicioná-los de acordo com esses papéis (primeira, segunda e terceira linhas do modelo do *IIA*¹⁷, por exemplo).

30. Os normativos municipais que tratam do assunto “Sistema de Controle Interno” são: inicialmente, a Lei Municipal nº 4.216/2011¹⁸ (que criou o SCI); a Lei Complementar Municipal nº 182/2020¹⁹ (que trata da estrutura orgânica do município e que disciplina as competências da CGM); e o Decreto Municipal nº 1.355/2020²⁰ (que trata especificamente da estrutura orgânica da CGM e que disciplina suas finalidades e sua forma de organização interna).

31. Esses normativos se limitam a descrever as finalidades do Sistema e fixar as competências da Controladoria-Geral enquanto seu órgão central, de maneira isolada, sem contextualizá-la e harmonizá-la com as atribuições da alta administração e das unidades executoras dos controles internos (demais órgãos municipais), que também compõem o SCI.

32. Assim, falta clareza em relação a esses papéis e, na prática, ocorre confusão entre a natureza de atuação de cada integrante, sendo que não resta

¹⁷ Vide Apêndice 3.

¹⁸ Disponível em: <https://acessoainformacao.rioverde.go.gov.br/legislacao/lei/id=2805>

¹⁹ Disponível em: <https://acessoainformacao.rioverde.go.gov.br/legislacao/lei/id=4957>

²⁰ Disponível em: <https://acessoainformacao.rioverde.go.gov.br/cidadao/legislacao/decreto/id=6722>

evidente que a missão institucional da CGM é atuar como órgão de auditoria, responsável por avaliar os controles internos e a gestão.

Critérios

33. A IN nº 8/2021-TCMGO, em seu artigo 3º, IV, traz, como princípio geral de controle interno, a **definição de responsabilidades**, que deve permear todas as normas e procedimentos relacionados aos processos de trabalho dos órgãos da entidade municipal, mas que também se aplica para as próprias normas que tratam da estruturação do SCI.

34. Assim, é necessário que fique claro, nas normas que tratam de tal temática, a seguinte divisão de responsabilidades no que tange à condução do Sistema de Controle Interno Municipal:

Quadro 11 - Papéis e responsabilidades dos integrantes do SCI

<u>Papel da alta gestão municipal</u>	<u>Papel dos órgãos integrantes da estrutura administrativa municipal</u>	<u>Papel da CGM</u>
<ul style="list-style-type: none">- Criar e regulamentar o funcionamento do SCI da entidade;- Conduzir e supervisionar o processo de normatização das rotinas e dos procedimentos de controle dos processos de trabalho da organização;- Implantar e supervisionar o funcionamento da política de gerenciamento de riscos da organização.	<ul style="list-style-type: none">- Identificar e avaliar riscos inerentes aos processos de trabalho que executam;- Normatizar esses processos e seus procedimentos de controle;- Executar os controles internos associados aos processos de trabalho de sua competência (conforme artigo 11 da IN nº 8/2021-TCMGO).	<ul style="list-style-type: none">- Estabelecer diretrizes de atuação às demais unidades administrativas em matéria de controle interno;- Avaliar os controles internos por elas implementados e executados;- Orientar, normatizar e zelar pela qualidade e pela independência do SCI;- Apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional (conforme artigo 10 da IN nº 8/2021-TCMGO).

Fonte: Anexo Único da Resolução nº 05/2014 ATRICON, adaptado pela equipe de auditoria (ATRICON, 2014b)

Evidências

35. São evidências que demonstram a falta de definição clara dos papéis dos integrantes do SCI:

a) Ausência de tratativa quanto às responsabilidades e atribuições da alta administração e das demais unidades administrativas do município (que também

compõem o SCI) na lei de criação desse Sistema (Lei Municipal nº 4.216/2011). Ao analisar as disposições dessa normativa, observa-se que ela: trata de maneira geral sobre as finalidades do SCI como um todo (em seu artigo 3º); aponta quais processos de trabalho no âmbito municipal deverão ser objeto de controle específico (artigo 6º); e cria a CGM como órgão responsável por dar cumprimento às disposições da lei (artigo 7º). Contudo, tal normativa não aborda o papel da alta administração nem das demais unidades administrativas do município no âmbito do SCI, bem como não contextualiza e diferencia a natureza de atuação de todos os integrantes do Sistema diante das finalidades propostas em seu artigo 3º;

b) Tímida previsão, na lei que estrutura a administração pública municipal (Lei Complementar Municipal nº 182/2020), quanto a todos os órgãos municipais pertencerem ao SCI. Verifica-se que essa lei, em seu artigo 19, dispõe que “as atividades de competência dos Órgãos de gestão institucional serão planejadas e controladas de forma centralizada por meio dos seguintes Sistemas Operacionais (...)”, citando dentre eles o sistema de controle interno. No parágrafo primeiro do mencionado artigo, a normativa explica que os sistemas operacionais a que faz referência compreendem “(...) a existência de uma secretaria municipal com capacidade normativa e orientadora centralizada e de unidades administrativas nas outras secretarias municipais e entidades da administração indireta, responsáveis pelas funções executivas que lhe são afetas (...)”. Assim, percebe-se que a LC nº 182/2020 buscou, de alguma forma, incluir as unidades administrativas municipais no SCI; contudo, não se identificam outras disposições nessa lei, nem outro normativo, que regulamentem a atuação dessas unidades e seus papéis. Diante disso, falta a definição clara de que cabe a essas unidades executar os controles internos específicos, ao passo que à CGM caberia avaliar esses controles;

c) Ausência de previsão, nas normativas que tratam das atribuições da CGM (LC nº 182/2020 e Decreto Municipal nº 1.355/2020), quanto ao contexto em que tais atribuições devem ser exercidas, priorizando o seu papel de órgão de auditoria interna, tendente a avaliar controles e a gestão (seja pelo aspecto da conformidade, seja pelo aspecto do resultado);

d) Inexistência de outro normativo, além dos já citados, que vise estabelecer relações entre a atuação dos integrantes do SCI, definindo seus papéis



com base em algum modelo que demonstre de que forma deve ocorrer as integrações entre esses órgãos;

e) Respostas obtidas após a aplicação de entrevista e grupos focais, com a gestora e servidores da CGM²¹, que corroboram as constatações acima, pois identificou-se que, para a maioria desses servidores, os normativos ainda deixam a desejar quanto à divisão de responsabilidades e a natureza de auditoria interna da CGM. Verificou-se que, na opinião deles, na prática essa divisão acontece de alguma forma, mas que os normativos não deixam isso de maneira clara e são muito voltados para as atribuições da CGM, não contextualizando e explicando a responsabilidade das demais unidades administrativas do município que também compõem o SCI.

Causas

36. A principal causa apurada como motivadora da situação encontrada apontada neste tópico foi a ausência de normativo(s) específico(s) (instrução normativa; portaria, por exemplo) que regulamente(m) a Lei nº 4.216/2011 e explicita(m) com clareza (apontando referenciais técnicos que sirvam de embasamento) a diferenciação de competências, natureza de atuação e posicionamento de todos os órgãos integrantes do SCI.

37. Verificou-se que, com a ausência desse(s) normativo(s), falta embasamento para atuação da CGM como órgão de auditoria interna governamental, que demonstre, por exemplo, quais as funções do SCI (função controladoria, corregedoria, ouvidoria e auditoria²²) e quais delas estão a cargo da CGM enquanto órgão de terceira linha (controladoria e auditoria, esta última como função preponderante), bem como quais suas atividades típicas (avaliação e consultoria)²³ e quais ações podem ser desempenhadas no âmbito dessas atividades (fiscalizações – inspeções, visitas técnicas, auditorias; acompanhamentos, etc.²⁴).

²¹ Papéis de trabalho (PT) nº 20 a nº 23.

²² Conforme definição do CONACI, vide: <https://conaci.org.br/wp-content/uploads/2021/09/DiretrizesparaControleInternonoSetorPublico.pdf>

²³ Conforme definição do manual de auditoria do poder executivo federal, disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/lai/auditoria/ciset/manuais-normativos-e-pop/manual_orient_tecnica_atividade_auditoria_interna_governamental.pdf

²⁴ Vide Portaria 40/2021 da CGEGO, disponível em: https://www.controladoria.go.gov.br/files/Normas_cge/Portarias%20CGE/Portaria_40_2021.pdf

Efeitos

38. Como consequência da falta de clareza dos papéis dos integrantes do SCI, tem-se que atualmente tem ocorrido confusão entre as atribuições de responsabilidade da CGM e as de responsabilidade das demais unidades administrativas executoras de controles internos, o que tem causado uma atuação da CGM ainda não totalmente de acordo com seu papel de terceira linha (auditoria interna) dentro do SCI. Atualmente, a força de trabalho do órgão é voltada à análise de processos de compra e de despesas, sendo essa análise parte do procedimento (como um controle interno específico), quando na verdade os controles internos inerentes aos processos devem ser executados pelas unidades administrativas correspondentes e a atuação da Controladoria ocorrer de maneira mais seletiva e sistemática, voltada a avaliar os controles implementados pelos demais órgãos. Com isso, há prejuízo ao exercício da auditoria interna governamental e, conseqüentemente, à própria missão institucional da CGM.

Propostas de encaminhamento

39. Visando contribuir para o saneamento da situação encontrada e aperfeiçoar a atuação da CGM, propõe-se recomendar ao Prefeito, em conjunto com a Controladora-Geral do Município: a) buscar conhecer e disseminar entre os servidores da CGM, bem como à alta gestão e todo o corpo funcional dos demais órgãos do município, os principais referenciais técnicos que tratam de controle interno e das atribuições típicas da CGM enquanto órgão de auditoria interna²⁵; b) elaborar normativo(s) para regulamentar a Lei Municipal nº 4.216/2011, que conceitue(m) controle interno; diferencie(m) as atribuições e responsabilidades e posicionamento (conforme modelo das três linhas do IIA) dos órgãos integrantes do SCI; bem como que explicita(m) e aponte(m) referenciais técnicos para a execução das atividades típicas de auditoria interna governamental.

Benefícios esperados

40. Espera-se, com a implementação das recomendações acima propostas, contribuir para que a CGM passe a concentrar sua atuação em suas principais

²⁵ Exemplos: Modelo das Três Linhas e Práticas Profissionais da Atividade de Auditoria Interna (IPPF) do IIA; Resolução ATRICON nº 5/2014; Diretrizes para Controle Interno no Setor Público do CONACI – Vide Apêndice 1.

atribuições de órgão de terceira linha, a saber: gerenciar o SCI (por meio do estabelecimento de diretrizes de atuação às demais unidades administrativas e por meio de orientação e normatização em matéria de controle interno); e avaliar os controles internos implementados e executados pelos demais órgãos municipais, bem como avaliar a gestão (nos aspectos de conformidade e de resultados), deixando, assim, gradativamente, de exercer papéis que não lhe são afetos (de primeira e segunda linha) dentro do SCI.

Boas práticas

41. Apesar de a situação encontrada ter se constituído em achado, por desviar dos critérios propostos, identificou-se uma boa prática em relação aos normativos que tratam do funcionamento do SCI, que foi a previsão legal da capacidade normativa e orientadora da CGM em assuntos relacionados a controle interno (artigo 19, § 1º, da LC nº 182/2020). Considera-se que essa previsão reforça a autonomia da Controladoria-Geral do Município e se alinha à sua missão institucional de órgão central responsável pela coordenação do SCI.

3.1.2 Ausência de regulamentação específica de prerrogativas e deveres dos servidores da CGM

Situação encontrada

42. Os normativos que tratam do SCI municipal, das atribuições da CGM e de seu corpo funcional não abordam a questão das prerrogativas, garantias, deveres e responsabilidades daqueles que exercem funções nesse órgão.

43. Sabe-se que, devido à natureza de órgão de auditoria interna da CGM, seus agentes se submetem a um regramento peculiar, requerido pelas características das atividades fiscalizatórias que desenvolvem.

44. Contudo, não há ainda, nos normativos do município de Rio Verde, regulamentação quanto a esse regramento, que se impõe diante das diretrizes e princípios da atividade de auditoria interna governamental²⁶.

²⁶ Nesse sentido, vide o documento Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna do IIA, disponível em: <https://iia.org.br/korbillod/upl/ippf/downloads/livreto-ippf-vs-ippf-00000010-01102019105200.pdf>

CrITÉRIOS

45. A IN nº 8/2021-TCMGO traz em seu bojo alguns regramentos específicos para aqueles que atuam no órgão central de controle interno. Quanto aos deveres desses servidores, dispõe a normativa (artigo 16, I a III) que são eles: “I – atuação com probidade, ética, integridade e zelo profissional; II – cortesia com pessoas e instituições; III – manter sigilo sobre dados e informações obtidos em decorrência do exercício de suas atribuições”.

46. Já em relação a garantias e prerrogativas, a IN nº 8/2021-TCMGO prevê (artigo 17, I a III), as seguintes: “I – independência funcional para o exercício de suas funções; II – acesso irrestrito a informações ou documentos indispensáveis ao desempenho de suas atividades; III – qualificação profissional contínua com vistas à obtenção de conhecimentos técnicos especializados e atuais”.

47. Ainda, nesse sentido, a normativa do TCMGO reforça, em seu artigo 3º, III, como princípio geral de controle interno, a **independência técnico funcional**, garantia essa de extrema importância para a natureza das atividades desenvolvidas no âmbito da função de auditoria interna governamental.

48. Assim, cabe ao município, no contexto da temática controle interno, regulamentar os deveres, responsabilidades, garantias e prerrogativas relativas àqueles servidores que exercem a função de auditoria interna governamental, como forma de garantir a normatividade desses preceitos e contribuir para a adequada execução das atividades de natureza fiscalizatória.

Evidências

49. São evidências que comprovam a situação encontrada descrita acima:

a) Inexistência de previsão dos deveres, garantias e prerrogativas dos servidores integrantes da CGM na Lei Municipal nº 4.216/2001 (lei de criação do SCI). A normativa apenas aborda a responsabilidade geral do chefe do órgão central de controle interno de comunicar ao TCMGO sobre as irregularidades de que tiver conhecimento quando do exercício de sua função. Não há referência aos demais deveres e responsabilidades dos servidores integrantes da CGM, bem como não há menção às garantias e prerrogativas intrínsecas aos cargos/funções de natureza de auditoria;

b) Do mesmo modo, embora a LC nº 182/2020 e Decreto Municipal nº 1.355/2020 abordem a questão de a CGM ter precedência e autonomia sobre os demais órgãos, não foi identificada previsão específica nesses normativos das prerrogativas e garantias relacionadas aos servidores que atuam na CGM que lhes garanta principalmente a independência funcional, requisito este essencial ao exercício da auditoria interna. Além disso, também não há previsão sobre os deveres e responsabilidades dos ocupantes de cargos/funções na CGM;

c) Inexistência de outro normativo específico que vise regulamentar os aspectos mencionados, fato esse corroborado pela gestora e servidores da CGM, que, inclusive, foram unânimes em manifestar quanto à importância de regulamentação nesse sentido²⁷.

Causas

50. Como causas que concorrem para a ocorrência da situação encontrada apontada neste tópico foram identificadas: a inexistência de normativo que trate de características específicas relacionadas aos servidores integrantes da CGM considerando os requisitos essenciais para o exercício da atividade de auditoria interna; e a ausência de carreira específica para os servidores integrantes da CGM.

51. Quanto a este último aspecto, foi apurado na auditoria que não há quadro de pessoal específico da CGM; o que existe são disposições esparsas sobre a criação de cargos na estrutura administrativa do município, cujos servidores posteriormente são lotados na CGM.

52. A Lei Municipal nº 4.216/2001, que criou o SCI, por exemplo, previu apenas o cargo de Coordenador, que depois recebeu a nomenclatura de Controlador-Geral pela Lei Municipal nº 5.675/2009²⁸. Essa lei e a Lei Municipal nº 5779/2010²⁹ mencionam a criação de alguns outros cargos, mas sem vinculação a um quadro específico e, por fim, a LC nº 182/2020 (atualizada pela LC nº 239/2022³⁰) trata apenas do quantitativo de cargos em comissão e de funções gratificadas de cada órgão do município, sem definir o quadro de pessoal destes.

²⁷ PTs 20 a 23.

²⁸ Disponível em: <https://acessoainformacao.rioverde.go.gov.br/legislacao/lei/id=1484>

²⁹ Disponível em: <https://acessoainformacao.rioverde.go.gov.br/legislacao/lei/id=1383>

³⁰ Disponível em: <https://acessoainformacao.rioverde.go.gov.br/legislacao/lei/id=4810>

53. Assim, na prática, o que existe é um "quadro" de função gratificada denominada agente de controle interno, que é atribuída aos servidores efetivos que são lotados na CGM, mas não há carreira específica para esses servidores, o que pode impactar nas regulamentações necessárias à função.

Efeitos

54. Como consequências da ausência de regulamentação tratada neste tópico tem-se: em primeiro lugar, a falta de segurança na atuação dos servidores lotados na CGM, pela falta de normatividade de suas garantias e prerrogativas (constatação essa feita após a entrevista e o grupo focal aplicados durante a execução da auditoria); e, em segundo lugar, a ausência de uma base normativa para a exigência de atuação com proficiência, zelo e ética dos responsáveis pela auditoria interna no município, requisitos esses intrínsecos à função que desempenham.

Propostas de encaminhamento

55. Com vistas a sanar a deficiência apontada e visando contribuir para o adequado exercício da auditoria interna governamental propõe-se **recomendar** ao Prefeito, em conjunto com a Controladora-Geral do Município: regulamentar as garantias, prerrogativas, deveres e responsabilidades específicas dos servidores atuantes na CGM, considerando as características intrínsecas às funções desempenhadas, de modo a se alinharem ao que preveem a IN nº 8/2021-TCMGO e, no que couber, às práticas profissionais da auditoria interna (IPPF 2016).

Benefícios esperados

56. Espera-se, com a implementação da recomendação proposta: em um primeiro momento, contribuir para que seja garantida uma atuação independente dos servidores ocupantes de cargos na CGM; e, em um segundo momento, criar uma base normativa e estímulo à cultura ética que deve pautar a atuação dos servidores que trabalham em um órgão de auditoria interna, de modo que internalizem seus requisitos de atuação previstos na IN nº 8/2021-TCMGO e exigidos pelas normas internacionais de auditoria interna.

3.1.3 Formalização ainda incipiente dos processos de trabalho da CGM

Situação encontrada

57. Verificou-se, na auditoria, que a formalização dos processos de trabalho da CGM ainda abarca poucas de suas atividades. Embora existam algumas rotinas normatizadas, essa formalização e normatização ainda são restritas às atividades de análise de processos de compra (licitações, dispensas) e de análise de processos de despesa pública (empenhos, liquidações, etc.).

58. Não foram identificadas instruções formalizadas que tratem das características, escopo e metodologias dos principais procedimentos relacionados com as atividades típicas de auditoria interna, a cargo do OCCI (exemplo: fiscalizações, acompanhamento dos planos e programas e governo, etc.).

59. Contudo, importante destacar que a CGM está em processo de aprendizado quanto à formalização de instruções e procedimentos, podendo ser considerado um avanço a implementação do sistema de amostragem para análise de processos de despesa³¹.

60. Além disso, também já foi elaborado o Plano Anual de Auditoria Interna, o que sinaliza que o órgão possa, em algum momento, caminhar naturalmente para a formalização de procedimentos relacionados às atividades típicas de auditoria interna governamental.

CrITÉrios

61. A **normatização de rotinas e procedimentos de controle** é um princípio geral de controle interno, que se aplica a todos os órgãos municipais (artigo 3º, VI, IN nº 8/2021-TCMGO).

62. Em relação especificamente à Controladoria-Geral, a formalização de seus processos de trabalho e ações de controle contribui sobremaneira para que o órgão atue de maneira alinhada às principais diretrizes e metodologias relacionadas com as atividades de fiscalização e demais atividades típicas de auditoria interna governamental, o que revela uma necessidade ainda maior de que esse órgão, pela sua natureza de indutor da normatização no âmbito municipal, busque priorizar ações nesse sentido.

³¹ Portaria nº 3258/2018 da Controladoria-Geral do Município de Rio Verde.

63. Nesse contexto, a IN nº 8/2021-TCMGO traz essa previsão quanto à natureza de fomentador da padronização de rotinas da CGM em seu artigo 10, XV, que dispõe que compete ao OCCI: “coordenar, orientar e opinar acerca da normatização das rotinas e dos procedimentos de controle inerentes aos processos de trabalho da organização”.

64. Além disso, em relação à auditoria interna governamental, atividade típica de competência da CGM, a IN nº 8/2021-TCMGO prevê que a realização de auditorias deve observar “as Normas de Auditoria Governamental (NAGs), publicadas em 2010, e as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), publicadas em 2015”.

65. Essas normas de auditoria, portanto, precisam permear todas as ações de controle da CGM relacionadas à auditoria interna governamental, devendo, para tanto, estarem retratadas em normas e procedimentos padrão do órgão.

Evidências

66. São evidências que comprovam a situação encontrada descrita acima:

a) Resposta apresentada pela CGM no QAACI³² (item 1.2.1) – em que foi afirmado que não existem manuais que detalham a execução das principais atividades da CGM;

b) Documentos apresentados pela CGM após requisição da equipe de auditoria, para comprovar a existência ou não de processos de trabalho formalizados no âmbito do órgão (Anexo III do Ofício nº 43/2021-CGM³³) – foram apresentadas algumas instruções formalizadas (Decreto Municipal nº 576/2017³⁴; Portaria CGM nº 3.258/2018³⁵; Decreto Municipal nº 2.194/2019³⁶), que se relacionam apenas com os processos de compra e processos de despesa do município;

c) Resposta obtida em entrevista aplicada com a gestora da CGM na execução da auditoria, quando constatou-se que algumas situações na CGM ainda precisam ser adequadas no que se refere à normatização, principalmente em relação à elaboração de novas normativas com base na IN nº 8/2021-TCMGO. Além disso, a

³² Questionário de Autoavaliação de Controles Internos aplicado com a CGM de Rio Verde na etapa de levantamento que precedeu a auditoria operacional (Processo nº 13058/2019).

³³ Informações prestadas no Ofício 043/2021-CGM-RV, em resposta ao Ofício 022/2021-CEA no âmbito do Processo nº 13.058/2019.

³⁴ Disponível em: <https://acessoainformacao.rioverde.go.gov.br/cidadao/legislacao/decreto/id=800>

³⁵ Disponível em: <https://acessoainformacao.rioverde.go.gov.br/cidadao/legislacao/portaria/id=41867>

³⁶ Disponível em: <https://acessoainformacao.rioverde.go.gov.br/cidadao/legislacao/decreto/id=5205>

gestora apontou que os *checklists* até então desenvolvidos no âmbito do órgão foram um pontapé inicial, porém, ainda falta regulamentação em relação a eles e que também há pretensão de desenvolver uma normativa sobre “auditoria *in loco*” (atualmente, os referenciais metodológicos de auditoria interna utilizados pelo órgão são as próprias normativas do TCMGO);

d) Respostas obtidas dos servidores da CGM com a aplicação de grupos focais, a partir das quais foi possível identificar que a padronização de seus processos de trabalho até o momento se dá com base nos *checklists* de análise processual e que, em relação à auditoria interna, o referencial que têm é o próprio TCMGO (foi mencionado que realizaram curso de auditoria interna, mas que não foi possível colocar em prática, em razão da pandemia mas que há previsão de treinamento sobre a temática, oportunidade na qual serão desenvolvidas normativas próprias sobre o assunto).

Causas

67. Como causas que concorrem para a ocorrência da situação encontrada apontada neste tópico, em primeiro lugar verificou-se que a formalização de procedimentos relacionados à análise de processos de compra e de processos de despesa foi priorizada na CGM, em razão de essas serem as principais atividades desempenhadas pelo órgão (inclusive essas atividades demandam quase a totalidade da capacidade operacional, restando pouco espaço para que outras atividades – dentre elas a de normatização – sejam realizadas).

68. Em segundo lugar, observou-se também que ainda há pouco conhecimento por parte do corpo funcional da CGM em relação a referenciais técnicos e metodológicos (instruções/manuais, etc.) que tratem das atividades típicas de auditoria interna, referenciais estes que poderiam inspirar a normatização e formalização dos procedimentos no âmbito da CGM ou mesmo serem adotados na íntegra pelo órgão naquilo que for pertinente e oportuno considerando a realidade municipal.

Efeitos

69. A normatização incipiente das rotinas de trabalho da CGM prejudica o adequado exercício da auditoria interna governamental, pela falta de conhecimento

quanto ao fluxo, procedimento, metodologias, requisitos, características e diferenças entre as atividades típicas dessa função.

70. Tratando-se a auditoria interna de uma atividade avaliativa³⁷ (tanto da gestão quanto dos próprios controle internos em si), é necessário que sejam estabelecidos padrões para subsidiar essas avaliações, seja por meio de metodologias apropriadas, seja por meio de procedimentos que sigam fluxos bem delineados. A falta desses referenciais pode comprometer a qualidade dos trabalhos.

71. Esse efeito inclusive ficou evidente na fase de análise preliminar do objeto (resposta ao item 1.4.2 do QAACI aplicado com o órgão na fase de levantamento³⁸), bem como nas respostas obtidas com a entrevista e grupos focais aplicados na fase de execução da auditoria, em que restou comprovado que as diferenças conceituais entre sistema de controle interno do município, controles internos de gestão, auditoria interna, órgão central de controle interno e as características das atividades típicas de auditoria interna ainda não são bem conhecidas por parte do corpo funcional da CGM.

Propostas de encaminhamento

72. Com vistas a contribuir para o saneamento da situação encontrada narrada neste tópico, propõe-se **recomendar** ao Prefeito, em conjunto com a Controladora-Geral do Município: a) buscar conhecer referenciais técnicos e metodológicos que tratam das principais atividades relacionadas à função auditoria interna governamental (exemplos: IN nº 3/2017 da CGU; Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal; Portaria nº 40/2021 da CGEGO); b) adotar formalmente esses referenciais naquilo que for oportuno e condizente com a realidade municipal.

Benefícios esperados

73. Espera-se, com a implementação das recomendações propostas, contribuir para que as atividades típicas de auditoria interna sejam executadas no município de acordo com as melhores práticas e metodologias adequadas ao

³⁷ A auditoria interna governamental se desdobra em duas grandes atividades típicas: avaliação e consultoria. A atividade mencionada nesse parágrafo diz respeito à atividade típica de avaliação.

³⁸ Processo nº 13.058/2019

atingimento dos objetivos de cada uma dessas atividades, com vistas à garantia de qualidade das ações executadas.

Boas práticas

74. Como boas práticas em relação à normatização e formalização dos processos de trabalho da CGM foram identificadas duas situações: a adoção do sistema de amostragem em relação à análise dos processos de despesa do município, que possibilita ampliar a capacidade operacional do órgão, permitindo que sejam priorizadas outras atividades, bem como que gradativamente a CGM deixe de executar controles de primeira linha; e a elaboração do Plano Anual de Auditoria Interna para o exercício de 2022, que possibilita à CGM atuar de maneira mais sistemática e seletiva, priorizando ações de controle com base em critérios relacionados a objetos que representem maior vulnerabilidade, maior relevância, maior materialidade ou outro aspecto significativo.

3.2 Estrutura organizacional

3.2.1 Estrutura orgânica incompatível com as atribuições do órgão

Situação encontrada

75. A estrutura orgânica atual da CGM não está adequada ao exercício de sua missão institucional, uma vez que não contempla em seu organograma divisões com competência para exercer todas as atribuições legalmente instituídas para o órgão.

76. Verificou-se que o decreto municipal que regulamenta a estrutura orgânica da CGM (Decreto nº 1.355/2020) prevê uma estrutura mínima para o órgão que contempla uma área de chefia; uma área de assessoramento; uma área de auditoria processual e transparência; e uma área de arquivo (sendo essas duas últimas consideradas áreas fim do órgão).

77. Em relação à área de auditoria processual e transparência, vislumbra-se que a ela são atribuídas algumas competências relacionadas à função auditoria



interna governamental³⁹ que se assemelham àquelas que a IN nº 8/2021-TCMGO e as diretrizes de controle interno no setor público preconizam que devem ser exercidas pelo OCCI.

78. Contudo, algumas outras competências a cargo do OCCI não estão previstas no citado decreto, sendo que não é possível identificar a quem caberia, por exemplo, o exercício das seguintes atribuições: avaliar o cumprimento das metas do PPA, LDO e LOA; avaliar a execução de programas de governo; monitorar recomendações e determinações dos órgãos de controle externo e interno.

79. Além disso, verificou-se que, na prática, nem a estrutura mínima prevista no decreto está totalmente atendida, sendo que a divisão atual das atividades se restringe à análise processual, sendo a organização interna da seguinte forma⁴⁰: Controladora-Geral; Diretora; Área de análise de processos (em que a divisão das atribuições se dá por assunto que cada servidor analisa – sempre relacionados aos processos de compra, ou seja, licitações, dispensas, inexigibilidades ou de despesa, ou seja, empenho, liquidação e pagamento); e Área de Arquivo.

80. Não se verifica, portanto, na prática, a vinculação formal das atividades relacionadas à auditoria interna governamental a nenhuma das áreas atualmente existentes na CGM.

Critérios

81. De acordo com o artigo 6º da IN nº 8/2021-TCMGO, “os jurisdicionados, observados o volume e a complexidade das suas atividades administrativas, **dimensionarão a estrutura do OCCI, atribuindo aos respectivos cargos as atividades que lhes são inerentes**, vedadas a delegação ou a terceirização, por se tratar de atividade permanente e própria da Administração Pública Municipal”.

82. Nesse sentido, estipula também essa IN, em seu artigo 10, que cabe ao OCCI:

³⁹ Competências atribuídas à Diretoria de Auditoria Processual e Transparência: I. Coordenar a execução dos trabalhos e informações relativas às inspeções, auditorias, diligências, etc; II. Designar, treinar e supervisionar equipe de Auditoria; III. Estabelecer e aprovar o planejamento da Auditoria; IV. Aprovar os documentos organizacionais normativos e administrativos conforme os assuntos sob sua responsabilidade; V. Apoiar o controle externo e demais órgãos de fiscalização; VI. Estabelecer indicadores desempenho e elaborar manuais de procedimentos e atualizações; VII. Fazer diagnósticos individuais por departamento de forma rotineira para controle e avaliação das ações; VIII. Representar ao Tribunal de Contas dos Municípios denúncias de irregularidades não sanadas ou respondidas na auditoria; IX. Trabalhar em consonância com a ouvidoria para proceder as apurações de denúncias; X. Fiscalizar todas as unidades administrativas do Municípios, seja da administração direta ou indireta; XI. Emitir relatórios e certificados de auditoria (artigo 7º do Decreto Municipal nº 1.355/2020).

⁴⁰ Vide Anexo I – Organogramas da CGM.

Quadro 12 - Atribuições do OCCI (CGM)

I – avaliar o cumprimento e a execução das metas previstas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual;	II – verificar a legalidade e avaliar os resultados quanto à economicidade, eficácia e eficiência das gestões orçamentária, financeira, operacional e patrimonial das unidades que compõem a estrutura do poder municipal;
III – exercer o controle das operações de crédito, garantias, direitos e haveres do Município;	IV – apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional;
V – verificar e avaliar a adoção de medidas para o retorno da despesa total com pessoal ao limite de que tratam os arts. 22 e 23 da Lei Complementar nº 101, de 2000;	VI – verificar e avaliar a adoção de providências para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos limites de que trata o art. 31 da Lei Complementar nº 101, de 2000;
VII – verificar a consistência dos dados contidos no Relatório de Gestão Fiscal, conforme estabelecido no art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que será assinado também pelo chefe do OCCI;	VIII – verificar a observância dos limites e das condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
IX – verificar a destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da Lei Complementar nº 101, de 2000;	X – avaliar a execução do orçamento do Município, inclusive a observação da ordem cronológica dos pagamentos;
XI – fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo;	XII – realizar auditorias internas, inclusive de avaliação do sistema de controle interno e de avaliação da política de gerenciamento de riscos;
XIII – auxiliar a Administração Municipal ou a Presidência da Câmara Municipal quando solicitado pela autoridade competente;	XIV – exigir que as unidades administrativas ou órgãos municipais normatizem, sistematizem e padronizem seus procedimentos operacionais e controles específicos;
XV – coordenar, orientar e opinar acerca da normatização das rotinas e dos procedimentos de controle inerentes aos processos de trabalho da organização;	XVI – realizar auditorias de avaliação dos controles específicos e dos processos de trabalho da entidade ou órgão, visando promover sua melhoria contínua;
XVII – acompanhar os prazos para apresentação das prestações de contas dos gestores municipais aos órgãos de controle externo;	XVIII – monitorar o cumprimento das recomendações e determinações dos órgãos de controle externo e interno;
XIX – representar ao Tribunal de Contas sobre irregularidades e ilegalidades.	

Fonte: Artigo 10 da Instrução Normativa nº 8/2021 do TCMGO (TCMGO, 2021)

83. Assim, **todas essas competências, ainda que não passíveis de execução imediata, devem estar expressamente atribuídas aos servidores, áreas, divisões da CGM**, de forma que seja possível vislumbrar através dos organogramas do órgão exatamente a quem cabe desempenhar as atividades relacionadas com aquelas atribuições.

Evidências

84. São evidências que comprovam a situação encontrada descrita acima:



a) Atribuições previstas nos artigos 4º a 8º (em especial no artigo 7º) do Decreto Municipal nº 1.355/2020, em que não constam todas as competências relacionadas à auditoria interna governamental previstas no artigo 10 da IN nº 8/2021-TCMGO;

b) Organogramas operacional e funcional da CGM⁴¹, em que é possível verificar que a estrutura atual da CGM não atende nem à estrutura mínima prevista no Decreto Municipal nº 1.355/2020, sendo que não há atribuição expressa às atuais áreas das competências relacionadas à avaliação da gestão (auditorias e outras espécies de fiscalização); avaliação de controles internos; monitoramento de recomendações e determinações; avaliação de programas de governo; coordenação da padronização de processos de trabalho e controles internos dos órgãos municipais, por exemplo.

Causas

85. Como causas que concorrem para a ocorrência da situação encontrada apontada neste tópico, verificou-se: conhecimento ainda incipiente quanto à natureza de atuação da CGM enquanto órgão responsável pela auditoria interna dentro do SCI (fato apurado na entrevista e grupos focais realizados); incongruência entre a estrutura orgânica prevista no Decreto Municipal nº 1.355/2020 e estrutura adotada na prática pela CGM; e ausência de áreas na estrutura da CGM que tenham atribuição expressa de executar atividades relacionadas à auditoria interna governamental, previstas na IN nº 8/2021-TCMGO.

Efeitos

86. A ausência de vinculação expressa de determinadas atribuições relacionadas à auditoria interna governamental a cargo do OCCI a áreas e/ou servidores da CGM contribui para que algumas atividades deixem de ser exercidas

⁴¹ Anexo 1

pelo órgão, prejudicando o desempenho de sua missão institucional, no que diz respeito ao seu papel de auditoria interna.

87. Esse efeito, inclusive, ficou evidente na etapa de análise preliminar do objeto (respostas aos itens 1.1.3; 1.1.4; 1.2.7; 3.1.4; 3.1.5 e 5.1 a 5.5 do QAACI aplicado com o órgão na fase de levantamento⁴²), bem como em resposta apresentada via Ofício pela Controladora-Geral do Município⁴³, em que restou comprovado que o órgão ainda não desenvolve atividades relacionadas a: assessoria e avaliação da gestão de riscos municipal; auditorias internas (inclusive de avaliação de controles internos); monitoramento de recomendações e determinações; avaliações e/ou acompanhamentos de programas de governo, por exemplo.

Propostas de encaminhamento

88. Com vistas a contribuir para o saneamento da situação encontrada narrada neste tópico, propõe-se **recomendar** ao Prefeito, em conjunto com a Controladora-Geral do Município: a) ampliar a capacitação em relação à natureza de atuação do OCCI, principalmente no que tange à sua função de auditoria interna governamental; b) readequar a estrutura interna da CGM, de modo a atribuir às suas divisões/áreas a competência para exercer as atividades relacionadas à auditoria interna governamental previstas na IN nº 8/2021-TCMGO e no Decreto Municipal nº 1.355/2020.

Benefícios esperados

89. Espera-se, com a implementação das recomendações propostas, contribuir para que, em momento oportuno, as atividades de auditoria interna de responsabilidade do OCCI sejam efetivamente executadas.

90. Sabe-se que o exercício de todas as competências atribuídas ao OCCI enquanto órgão de auditoria interna requer o desenvolvimento da maturidade do órgão, o que requer tempo e aprendizado contínuo.

91. Assim, não se espera que o órgão execute todas as atividades relacionadas à auditoria interna governamental de imediato; mas visa-se contribuir para que sua estrutura esteja adequada à natureza de órgão de auditoria, para que,

⁴² Processo nº 13.058/2019

⁴³ Item 2 do Ofício 043/2021-CGMRV, em resposta ao Ofício 22/2021-CEA no âmbito do Processo 13.058/19.

gradativamente, a CGM consiga implementar as atividades típicas de auditoria interna que supram as necessidades do município.

3.3 Capacitação do quadro funcional

3.3.1 Insuficiência de capacitação voltada para a função auditoria interna governamental

Situação encontrada

92. Verificou-se que, embora no período avaliado tenham sido realizados alguns cursos, as ações de capacitação não foram suficientes para efetivamente preparar os servidores em relação à auditoria interna, sendo que, em relação a essa temática, foi informada a realização de apenas um curso.

93. Nesse sentido, foi ainda verificado, na aplicação da entrevista e dos grupos focais, que existe dificuldade de se colocar em prática algumas atividades da CGM, dentre elas a auditoria interna, por falta de segurança na implementação de tais atribuições.

CrITÉRIOS

94. A capacitação e treinamento contínuos são exigências expressas da IN 08/2021, que, em seu artigo 5º menciona que “deve-se assegurar aos servidores do OCCl capacitação e treinamento contínuos, visando o aprimoramento técnico e profissional”.

95. Além disso, a qualificação adequada e treinamento também é considerada como um dos princípios do controle interno pela mencionada IN, que em seu artigo 3º, II, estipula que os servidores “devem estar em capacitação constante, participar de rodízio entre as atividades e, assim, tornarem-se dotados dos conhecimentos condizentes com as demandas de controle e com as áreas em que atuará, permitindo que os trabalhos se desenvolvam de forma eficiente e eficaz”.

96. Do mesmo modo, a qualificação profissional contínua também aparece na IN nº 8/2021-TCMGO como uma garantia dos integrantes do OCCl (art. 17, III).

97. Assim, tendo em vista que a auditoria interna governamental é atribuição precípua do OCCl, é imprescindível que as ações de capacitação sejam voltadas também a essa temática, como forma de garantir o adequado preparo dos servidores.

Evidências

98. São evidências que comprovam a situação encontrada descrita acima:
- a) Planilha 2 do Ofício nº 45/2022-CGMRV⁴⁴ (capacitação e formação), apresentada pela gestora da CGM – que demonstra que foram realizados pelos servidores e gestores da CGM, ao todo, 17 (dezessete) cursos entre os anos de 2019 e 2022, mas dentre eles apenas 1 (um) se relacionou com a temática auditoria interna governamental;
 - b) Respostas obtidas dos servidores da CGM com a aplicação de grupos focais⁴⁵, a partir das quais foi possível identificar que a maioria dos cursos realizados por eles foi sobre a temática licitações, em razão de ser a área em que mais atuam, bem como que ainda existem dificuldades para se colocar em prática o que é falado na teoria quando se trata de auditoria interna governamental.

Causas

99. Foram apuradas como causas motivadoras da situação encontrada: a) priorização de capacitação em relação à temática licitações, pois a análise de processos licitatórios é uma das principais atividades desempenhadas pelo órgão, bem como porque essa temática passou por transformações com a nova lei de licitações; b) período pandêmico, que impactou na realização de cursos presenciais; c) dificuldade de encontrar cursos sobre a temática controle interno que atenda às necessidades práticas e de acordo com a realidade municipal; d) custo de contratação e/ou deslocamento para participação em cursos presenciais; e) dificuldade em disponibilizar vagas para um quantitativo maior de servidores para participação em cursos, pois há bastante demanda de trabalho no órgão, que obsta a participação simultânea de muitos servidores.

Efeitos

100. O principal efeito da situação relatada neste tópico é a falta de preparo e segurança, por parte dos servidores da CGM, para a realização das atividades típicas de auditoria interna que competem ao órgão.

⁴⁴ Controladoria Geral do Município de Rio Verde.

⁴⁵ PTs 20 a 23.



101. Assim, tendo em vista que a atividade de auditoria interna demanda constante capacitação e treinamento, a ausência dessa capacitação contínua prejudica a qualificação exigida daqueles que atuam no controle interno e pode prejudicar a qualidade dos trabalhos realizados, impactando na eficácia, eficiência e efetividade de todo o SCI.

Propostas de encaminhamento

102. Com vistas a contribuir para adequada capacitação do corpo funcional da CGM, tendo em vista principalmente seu papel de auditoria interna, propõe-se **recomendar** ao Prefeito, em conjunto com a Controladora-Geral do Município: a) realizar diagnóstico para identificar as necessidades de capacitação dos servidores, levando-se em conta as diversas atribuições a cargo da CGM para além da análise processual, considerando sua natureza de órgão responsável pela auditoria interna governamental, bem como considerando as possíveis inovações que a IN nº 8/2021-TCMGO trará para a atuação da Controladoria; b) buscar cursos que tratem da temática controle interno municipal ofertados por órgãos com expertise no assunto, principalmente aqueles cuja prática se assemelha à da CGM (tais como CGU; CGEGO; outros OCCIs municipais); c) elaborar um plano de capacitação de acordo com as necessidades identificadas, considerando as competências exigidas daqueles que atuam na auditoria interna (exemplo: *framework* de competências da auditoria interna do IIA⁴⁶); d) promover as ações necessárias para a efetiva capacitação do corpo funcional da CGM, priorizando, se for o caso, a realização de cursos gratuitos e *online*, para minimizar a questão do custo da capacitação e fomentar melhor adesão dos servidores pela flexibilidade de assistir aos cursos em horários que melhor lhes aproveitem.

Benefícios esperados

103. Espera-se, com a implementação das recomendações propostas, garantir a adequada qualificação dos servidores do órgão para o exercício de suas atribuições, de modo que detenham uma base de conhecimento e tenham segurança

⁴⁶ O *framework* (estrutura) sobre competências do IIA pode auxiliar no mapeamento de competências técnicas (gestão de riscos, controles internos, planejamento baseado em riscos, amostragem, gestão de projetos, normas de auditoria) e competências contextuais das atividades finalísticas do município; disponível em: <https://iiaBrasil.org.br/korbillod/upl/editorHTML/uploadDireto/guitraduzidovs0-editorHTML-00000013-20102020181330.pdf>

em relação à missão institucional do órgão, principalmente no que tange às atividades típicas de auditoria interna governamental, o que contribui para a eficácia do SCI municipal como um todo.

3.4 Suporte tecnológico

3.4.1 Carência de ferramentas de TI para dar suporte ao exercício das atividades típicas de auditoria interna governamental

Situação encontrada

104. Identificou-se que existem ferramentas de TI à disposição da CGM para apoiar a prática de algumas de suas atribuições (como por exemplo, acompanhamento do PPA, LDO e LOA; avaliação da execução orçamentária; monitoramento quanto ao cumprimento de limites impostos pela LRF; e coordenação da padronização de processos de trabalho e controles dos órgãos municipais).

105. Porém, em relação a outras atribuições, como avaliação de conformidade e resultado da gestão; avaliação de controles internos e monitoramento de recomendações e determinações, ainda há carência de ferramentas que possam auxiliar a CGM a realizar suas atividades de maneira sistemática e com base em metodologias apropriadas.

Crítérios

106. A IN nº 8/2021-TCMGO estipula, em seu artigo 6º, que os jurisdicionados devem estruturar o OCCI de acordo com o volume e a complexidade de suas atividades administrativas.

107. Além disso, dispõe também quais são as atribuições a cargo desse órgão, dentre elas as de “verificar a legalidade e avaliar os resultados quanto à economicidade, eficácia e eficiência das gestões orçamentária, financeira, operacional e patrimonial das unidades que compõem a estrutura do poder municipal” (artigo 10, II); “fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo” (artigo 10, XI); “realizar auditorias internas, inclusive de avaliação do sistema de controle interno e de avaliação da política de gerenciamento de riscos” (artigo 10, XII); “realizar auditorias de avaliação dos controles específicos e dos processos de trabalho da entidade ou órgão, visando promover sua melhoria contínua” (artigo 10, XVI); e “monitorar o

cumprimento das recomendações e determinações dos órgãos de controle externo e interno” (artigo 10, XVIII).

108. Assim, cabe ao município estruturar seu OCCI de maneira adequada ao exercício das atribuições acima mencionadas, o que inclui a disponibilização e busca de ferramentas tecnológicas que possam auxiliar no exercício de suas competências, com vistas a garantir a qualidade e a eficiência das atividades realizadas.

Evidências

109. As evidências que levaram à constatação da situação encontrada apontada neste tópico são:

a) Informações obtidas durante a observação direta feita em relação ao Sistema CENTI adotado pelo município⁴⁷, corroboradas por *prints* de tela desse sistema encaminhados pela gestora da CGM⁴⁸ – a partir dos quais foi possível identificar que existem funcionalidades no Sistema CENTI⁴⁹ que auxiliam no controle da legalidade dos atos da gestão (exemplos: alertas automáticos no caso de servidores que recebem hora extra acima da margem permitida ou para abastecimento fora do comum; relatórios de patrimônio do município; vinculação de despesas às funções e subfunções previstas no orçamento; etc.) e acompanhamento dos resultados da gestão (a exemplo do relatórios dos índices de educação e saúde que são apresentados bimestralmente aos gestores do município).

Contudo, essas informações que o Sistema permite acessar fornecem base de dados para as avaliações a cargo da CGM, mas em se tratando de ferramentas que auxiliem em si no processo de avaliação (a exemplo de um sistema de fiscalização ou mesmo um módulo disponível no CENTI que permita aos servidores acessarem metodologias apropriadas para tanto) não foi constatada a existência de ferramentas que auxiliem nesse processo.

Na própria observação direta realizada foi possível verificar que o módulo auditoria do CENTI ainda está em desenvolvimento, sendo nele disponibilizado apenas a possibilidade de criação de *checklists*, ainda de maneira incipiente.

⁴⁷ PT 25 (extrato de observação direta e indagação) - questões 1 a 4, 7 e 8; e Figuras 2 e 10.

⁴⁸ Anexo "item 7,8 e 9" do Ofício 45/2022-CGMRV.

⁴⁹ Sistema de Gestão Municipal.

Além disso, internamente na CGM, para além dos sistemas, não foi identificada a adoção de outras ferramentas voltadas à fiscalização da gestão, sendo ela pelo aspecto da conformidade ou de resultado, tendo em vista inclusive que essa atividade ainda não vem sendo realizada pelo órgão, uma vez que a força de trabalho atualmente é voltada quase que exclusivamente para a análise processual de procedimentos de compra e despesas;

b) Informações obtidas durante a observação direta feita em relação ao Sistema CENTI adotado pelo município⁵⁰, corroboradas por *prints* de tela desse sistema encaminhados pela gestora da CGM⁵¹ – a partir dos quais foi possível identificar também que, embora existam no Sistema CENTI módulos de controles específicos padronizados (financeiro; contabilidade; folha de pagamento; arrecadação; compras; frotas; patrimônio; almoxarifado), e que tais disponibilidades auxiliam no exercício da avaliação de controles por parte da CGM, pois fornecem informações úteis e de fácil acesso para tanto; contudo, em relação à atividade de avaliação em si não foram identificadas ferramentas que auxiliem a Controladoria a, por exemplo, mapear os objetivos estratégicos da entidade e os riscos que possam afetar esses objetivos (tarefas essas que fazem parte do processo de avaliação de controles internos).

Além disso, para além sistema, internamente na CGM também não são adotadas ferramentas que auxiliem nesse processo, até porque a Controladoria ainda não vem atuando de forma sistemática nessa atividade de avaliar controles internos;

c) Informações obtidas durante a observação direta feita em relação ao Sistema CENTI adotado pelo município⁵², corroboradas por *prints* de tela desse sistema encaminhados pela gestora da CGM⁵³ - a partir dos quais foi possível identificar que não é utilizada nenhuma ferramenta de TI com o objetivo de acompanhar sistematicamente as recomendações e determinações dos órgãos de controle (tal monitoramento ainda é feito de maneira informal).

⁵⁰ PT 25 (extrato de observação direta e indagação) - questões 1 a 4 e 7 e 8.

⁵¹ Anexo "item 7, 8 e 9" do Ofício nº 45/2022-CGMRV.

⁵² PT 25 (extrato de observação direta e indagação) - questões 4 e 7.

⁵³ Anexo "item 7, 8 e 9" do Ofício nº 45/2022-CGMRV.

Causas

110. Foram apuradas como causas motivadoras da situação encontrada: a) módulo de auditoria disponível no Sistema CENTI que não contempla metodologias apropriadas para auxiliar na fiscalização operacional e de conformidade a cargo da CGM (muito em razão de tal atividade ainda não estar em desenvolvimento pela Controladoria, já que a força de trabalho do órgão atualmente é focada na análise processual, em detrimento de outras formas de fiscalização); b) ausência de módulo no Sistema CENTI que auxilie na avaliação de controles internos de forma sistemática (com base em mapeamento dos objetivos estratégicos e análise de riscos, por exemplo), visto que tal atividade ainda não é uma prioridade da gestão; c) ausência de módulo no Sistema CENTI que auxilie no monitoramento sistemático de recomendações e determinações direcionadas aos órgãos municipais; d) desconhecimento quanto a ferramentas (além do sistema) que podem auxiliar no processo de fiscalização dos órgãos municipais; bem como no processo de avaliação sistemática dos controles internos da entidade e no monitoramento sistemático de recomendações e determinações direcionadas aos órgãos municipais⁵⁴.

Efeitos

111. A falta de ferramentas de TI para apoiar a prática de determinadas atribuições da CGM prejudica a sistematização dos procedimentos referentes a essas atividades, o que pode comprometer a eficiência, gerar retrabalhos e ocasionar perda de dados.

112. Do mesmo modo, a falta de suporte tecnológico pode prejudicar a padronização de metodologias a serem seguidas em cada atividade a cargo da CGM, o que pode comprometer a qualidade dos trabalhos, uma vez que a utilização de ferramentas de TI permite que sejam configuradas metodologias apropriadas para cada tarefa a ser realizada, de acordo com padrões estabelecidos.

Propostas de encaminhamento

113. Com vistas a contribuir para adequada padronização, sistematização e qualidade das atividades desempenhadas pela CGM, propõe-se **recomendar** à ao

⁵⁴ Fato apurado na aplicação da entrevista e grupos focais com o corpo funcional da CGM (PT 20 – questão 35 e PTs 21 a 32 – questão 32).

Prefeito, em conjunto com a Controladora-Geral do Município, que: a) busquem adotar ferramentas de TI para apoiar a prática das atividades típicas de auditoria interna governamental, que forneçam metodologias adequadas para as avaliações a cargo da CGM, tais como: a.1 - ferramentas que auxiliem na identificação e avaliação de riscos, para apoiar a avaliação de controles internos; a.2 – ferramentas que auxiliem na sistematização dos procedimentos relacionados a auditorias, inspeções e outros tipos de fiscalização, para apoiar a avaliação de conformidade e/ou resultados; a.3 – ferramentas que possam sistematizar o monitoramento das recomendações e determinações expedidas pelos órgãos de controle externo e interno.

Benefícios esperados

114. Espera-se, com a implementação da recomendação proposta, contribuir para a sistematização dos processos de trabalho da CGM relacionados com a função auditoria interna governamental, minimizando a possibilidade de perdas de dados e de retrabalhos, bem como contribuir para a qualidade das atividades relacionadas à auditoria interna governamental, por meio da padronização das metodologias a serem adotadas nas etapas das atividades a serem desenvolvidas.

4. CONCLUSÃO

115. A presente auditoria objetivou avaliar a estrutura da CGM de Rio Verde no que se refere à sua adequabilidade para o exercício da auditoria interna governamental, que é função precípua da missão institucional de um órgão central de controle interno.

116. Para tanto, foram analisados aspectos normativos, orgânicos, de pessoal e de tecnologia da informação da atual estrutura da CGM (vide tópico 1.3 deste Relatório), sendo que dos 19 (dezenove) itens avaliados, 10 (dez) deles atenderam aos critérios e 9 (nove) foram considerados ainda inadequados ante a estrutura exigida pela IN nº 8/2021-TCMGO para a atuação do órgão na terceira linha (auditoria).

117. Esses itens considerados ainda inadequados foram agrupados por assunto e convertidos nos achados tratados no Capítulo 3 (3.1.1 a 3.4.1). Diante das evidências apresentadas nesses tópicos e, mediante a aplicação de metodologia de interpretação de resultados (vide Apêndice Metodológico), concluiu-se que a estrutura

atual da CGM de Rio Verde é **parcialmente adequada** para o exercício da auditoria interna governamental, sendo que os aspectos considerados mais relevantes e que apresentaram maiores necessidades de melhorias foram: em primeiro lugar, o aspecto normativo (pois os três primeiros achados do Capítulo 3 se referem à base normativa); e, em segundo lugar, o aspecto de tecnologia da informação (pois é fundamental para o eficaz e eficiente exercício da função auditoria).

118. Assim, foram formuladas propostas de aperfeiçoamento da estrutura da CGM (vide capítulo seguinte) com o intuito de preparar o órgão para sua atuação em terceira linha no contexto do SCI.

119. Cabe ressaltar que, nos municípios goianos, ainda é predominante a atuação dos OCCIs em primeira e segunda linhas e entende-se que o redirecionamento dessa atuação para a terceira linha, tendente à avaliar a gestão e seus controles, deve ser feita de forma gradual e sem prejuízo ao funcionamento da gestão municipal.

120. Portanto, não se espera, com a presente auditoria, nem com as propostas de recomendações formuladas, que a CGM passe, de imediato, a exercer as atividades típicas de auditoria interna governamental em sua totalidade.

121. Sabe-se que atividades como gerenciamento de riscos, avaliação de controles internos, atividades de fiscalização do tipo auditorias (seja de conformidade, seja operacional), avaliação de políticas públicas e de programas de governo, por exemplo, exigem maturidade do órgão central de controle interno, que é construída e desenvolvida continuamente e gradualmente, de acordo com a realidade municipal.

122. Diante disso, o que se espera com as recomendações propostas para adequação da estrutura da CGM de Rio Verde é contribuir para a preparação desse órgão para o exercício pleno de sua missão institucional quando desenvolvida sua maturidade para tanto.

123. Além disso, os resultados do presente trabalho servem de diagnóstico para o órgão quanto às necessidades de adequação no que tange às inovações trazidas pela IN nº 8/2021-TCMGO, que entrou em vigor nesse exercício de 2022.

5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

124. Tendo em vista as **oportunidades de melhorias identificadas** em relação aos requisitos da estrutura atual da CGM, bem como visando contribuir para

o adequado exercício da função auditoria interna governamental a cargo desse órgão, **a equipe de auditoria da CEA propõe ao TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS:**

125. **RECOMENDAR** à Prefeitura Municipal de Rio Verde, em conjunto com a Controladoria-Geral do Município:

1 – Que busquem conhecer e disseminar entre os servidores do órgão, bem como à alta gestão e todo o corpo funcional dos demais órgãos do município, os principais referenciais técnicos⁵⁵ que tratam de controle interno e das atribuições típicas da CGM enquanto órgão de auditoria interna;

2 – Que elaborem normativo(s) para regulamentar a Lei Municipal nº 4.216/2011, que conceitue(m) controle interno; diferencie(m) as atribuições e responsabilidades e posicionamento (conforme modelo das três linhas do IIA) dos órgãos integrantes do SCI; bem como que explicita(m) e aponte(m) referenciais técnicos para a execução das atividades típicas de auditoria interna governamental;

3 – Que regulamentem as garantias, prerrogativas, deveres e responsabilidades específicas dos servidores atuantes na CGM, considerando as características intrínsecas às funções desempenhadas, de modo a se alinharem ao que prevê a IN nº 8/2021-TCMGO e, no que couber, às práticas profissionais da auditoria interna (IPPF 2016);

4 – Que busquem conhecer referenciais técnicos e metodológicos que tratam das principais atividades relacionadas à função auditoria interna governamental (exemplos: IN nº 3/2017 da CGU; Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal; Portaria nº 40/2021 da CGEGO); e adotem formalmente esses referenciais naquilo que for oportuno e condizente com a realidade municipal;

5 – Que readéquem a estrutura interna da CGM, de modo a atribuir às suas divisões/áreas a competência para exercer as atividades relacionadas à auditoria interna governamental previstas na IN nº 8/2021-TCMGO e no Decreto Municipal nº 1.355/2020;

6 – Que considerem realizar diagnóstico para identificar as necessidades de capacitação dos servidores, levando-se em conta as diversas atribuições a cargo

⁵⁵ Exemplos: Modelo das Três Linhas e Práticas Profissionais da Atividade de Auditoria Interna (IPPF) do IIA; Resolução ATRICON nº 05/2014; Diretrizes para Controle Interno no Setor Público do CONACI – Vide Apêndice 1.



da CGM para além da análise processual, considerando sua natureza de órgão responsável pela auditoria interna governamental, bem como considerando as possíveis inovações que a IN nº8/2021-TCMGO trará para a atuação da Controladoria;

7 – Que busquem cursos que tratem da temática controle interno municipal ofertados por órgãos com expertise no assunto, principalmente aqueles cuja prática se assemelha à da CGM (tais como CGU; CGEGO; outros OCCIs municipais);

8 – Que considerem elaborar um plano de capacitação de acordo com as necessidades identificadas, considerando as competências exigidas daqueles que atuam na auditoria interna (exemplo: *framework* de competências da auditoria interna do IIA);

9 – Que promovam as ações necessárias para a efetiva capacitação do corpo funcional da CGM, priorizando, se for o caso, a realização de cursos gratuitos e *online*, para minimizar a questão do custo da capacitação e fomentar melhor adesão dos servidores;

10 – Que busquem adotar ferramentas de TI para apoiar a prática das atividades típicas de auditoria interna governamental, que forneçam metodologias adequadas para as avaliações a cargo da CGM, tais como: a) ferramentas que auxiliem na identificação e avaliação de riscos, para apoiar a avaliação de controles internos; b) ferramentas que auxiliem na sistematização dos procedimentos relacionados a auditorias, inspeções e outros tipos de fiscalização, para apoiar a avaliação de conformidade e/ou resultados; c) ferramentas que possam sistematizar o monitoramento das recomendações e determinações expedidas pelos órgãos de controle externo e interno.

126. **DETERMINAR** à Prefeitura Municipal de Rio Verde e à Controladoria-Geral do Município, na pessoa de seus representantes ou de quem vier a substituí-los, que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, **PLANO DE AÇÃO** especificando as ações e as medidas que serão adotadas para atender às determinações e às recomendações emitidas pelo Tribunal, com os nomes e os contatos dos respectivos responsáveis e os prazos previstos para a implementação de cada uma delas, para o posterior monitoramento, nos termos dos artigos 194 e 198 do Regimento Interno do TCMGO e conforme previsto no Plano Anual de Fiscalização deste Tribunal e no art. 13 da sua RA nº 113/2019.



127. **Em relação ao Acórdão que julgar a presente auditoria, a CEA propõe ao TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS:**

128. **FAZER CONSTAR 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 do §2º do artigo 13 da RA TCMGO nº 113/2019 e dos incisos XIII e XIV do artigo 47-A da LOTCMGO⁵⁶, bem como que a não apresentação desse Plano (cujo modelo a ser observado consta no **Apêndice 6** deste relatório) sujeitará o responsável à aplicação da multa prevista no inciso X do artigo 47-A da LOTCMGO e à aplicação de multa diária, regulamentada pela RA TCMGO nº 31/2020, nos termos do §3º desse artigo 47-A;

129. **FAZER CONSTAR A DETERMINAÇÃO** para que este **Tribunal envie, em até 5 (cinco) dias após a deliberação do Pleno**, cópias (i) da deliberação e (ii) do relatório de auditoria operacional consolidado aos (a) responsáveis pelos órgãos, pelas entidades ou pelos programas auditados, (b) ao órgão do controle interno, (c) à Câmara Municipal e (d) aos demais interessados – todos relacionados no **Apêndice 5** deste relatório (em atendimento ao inciso I do artigo 12 e art. 23 da RA TCMGO nº 113/2019, c/c o critério 11.4.2⁵⁷ do QATC 11 da ATRICON e c/c os §§ 133 a 135 da ISSAI 3000).

130. Além disso, a CEA **ALERTA ESTE TRIBUNAL quanto à observância do prazo de 30 (trinta) dias** após a conclusão deste relatório de auditoria operacional **para que aprecie/julgue esta auditoria** – face ao disposto no critério 11.4.1⁵⁸ do QATC 11 da ATRICON.

131. Por fim, **ORIENTA** que, após a deliberação do Pleno e de sua tramitação à Superintendência de Secretaria para as providências/os devidos fins, **estes autos retornem à Comissão Especial de Auditoria**, visto que o monitoramento⁵⁹ será formalizado no mesmo processo que lhe deu origem, devendo os autos retornarem à unidade técnica responsável pela auditoria (inc. II do art. 12 da RA TCMGO nº 113/2019 c/c o art. 18 dessa mesma RA).

⁵⁶ Lei Estadual nº 15.958/2007, atualizada pelo art. 1º da RA nº 119/2019.

⁵⁷ O Tribunal: encaminha, pelo menos, 80% dos relatórios de auditorias operacionais aos principais destinatários (a entidade auditada e o Executivo e/ou o Legislativo), em até 5 (cinco) dias após a apreciação/julgamento.

⁵⁸ O Tribunal: aprecia/julga, pelo menos, 80% das auditorias operacionais em até 30 (trinta) dias após a conclusão do relatório.

⁵⁹ Atividade de fiscalização por meio da qual o Tribunal acompanha a solução e/ou minimização das deficiências identificadas nas auditorias, com ênfase nas medidas previstas no Plano de Ação (inc. VII do art. 2º da RA TCMGO nº 113/2019).



**COMISSÃO ESPECIAL DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS
DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS**, Goiânia, em 07 de fevereiro de 2023.

Daniel Wagner da Silva

Auditor de Controle Externo
Membro da Auditoria

Leandro Bottazzo Guimarães

Auditor de Controle Externo
Membro da Auditoria

Monara Machado Rezende e Silva

Auditora de Controle Externo
Coordenadora e Membro da Auditoria

Daniel Ferreira Gonçalves

Auditor de Controle Externo
Supervisor da Auditoria (em substituição)

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Resolução ATRICON nº 5, de 6 de agosto de 2014:** Aprova as Diretrizes de Controle Externo ATRICON nº 3204/2014: Controle Interno – Instrumento de eficiência dos jurisdicionados. Brasília: ATRICON, 2014a.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Diretrizes nº 3204/2014, item 4 – Anexo Único da Resolução ATRICON nº 5/2014:** Orientam a atuação dos Tribunais de Contas na sua missão de estimular a implantação e de avaliar o desenho e o funcionamento do Sistema de Controle Interno dos jurisdicionados. Brasília: ATRICON, 2014b.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016.** Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do poder executivo federal. Brasília: 2016.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU). **Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017.** Aprova o referencial técnico da atividade de auditoria interna do Poder Executivo Federal. Brasília: 2017a.

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

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

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

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

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

GOIÁS. Controladoria Geral do Estado. **Portaria nº 40, de 9 de março de 2021:** Estrutura as Ações de Controle pela Controladoria-Geral do Estado de Goiás na Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado de Goiás, na condição de Órgão Central do Sistema de Controle Interno. CGEGO, 2021.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. **Instrução Normativa nº 8, de 9 de junho de 2021:** Estabelece normas e diretrizes para a implantação do Sistema do Controle Interno no âmbito da Administração Pública Municipal. Goiânia: TCMGO, 2021.

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

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Planejamento Anual de Auditorias Operacionais (Processo nº 13.058/2019)**: Notas explicativas relativas à autoavaliação de controles internos de gestão do Órgão Central de Controle Interno (OCCI) e da Secretaria Municipal de Educação (SME) dos vinte municípios com população superior a cinquenta mil habitantes, de 31 de janeiro de 2020. Goiânia: TCMGO, 2020a.

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

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Resolução Administrativa (RA) nº 74, de 29 de maio de 2019**: Aprova a utilização do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) nas auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. Goiânia, GO: TCMGO, 2019a.

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

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Resolução Administrativa (RA) nº 181, de 16 de dezembro de 2022**: Aprova o Plano Anual de Fiscalização (PAF) do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO) para o exercício de 2022. Goiânia: TCMGO, 2020b.

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

INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DO BRASIL – IIA Brasil. **Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna (*International Professional Practices Framework - IPPF*) do Instituto de Auditores Internos (IIA)**. São Paulo: IIA, 2016.

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

INSTITUTO RUI BARBOSA – IRB. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP). Nível 1. Princípios Basilares e Pré-requisitos para o Funcionamento dos Tribunais de Contas Brasileiros**. NBASP 10 (ISSAI 10) – Independência dos Tribunais de Contas. NBASP 12 (ISSAI 12) – Valor e benefícios dos Tribunais de Contas – Fazendo a diferença na vida dos cidadãos. NBASP 20

(ISSAI 20) – Transparência e *accountability* - Introdução. NBASP 30 (ISSAI 30) – Gestão da ética pelos Tribunais de Contas. NBASP 40 (ISSAI 40) – Controle de qualidade das auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: IRB, 2015.

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

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

RIO VERDE. **Decreto nº 576, de 1 de março de 2017.** Aprova normas, procedimentos e trâmites de contratação, dispensa ou inexigibilidade de licitação. Rio Verde: 2017.

RIO VERDE. **Decreto nº 2.194, de 20 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre análise por amostragem dos processos da competência da Controladoria Geral do Município e dá outras providências. Rio Verde: 2019.

RIO VERDE. **Decreto nº 1.355, de 23 de junho de 2020.** Dispõe sobre a estrutura orgânica complementar da Controladoria Geral do Município – CGM. Rio Verde: 2020a.

RIO VERDE. **Lei Complementar nº 182, de 6 de maio de 2020.** Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Administração Pública Municipal, define órgãos e entidades que a integram e o seu quadro de cargos de confiança (CC), cargos de provimento em comissão (DAS) e funções gratificadas (FG). Rio Verde: 2020b.

RIO VERDE. **Lei Municipal nº 4.216, de 1 de dezembro de 2001.** Cria o Sistema de Controle Interno, Coordenadoria de Controle Interno e o respectivo cargo de Coordenador. Rio Verde: 2001.

RIO VERDE. **Lei Municipal nº 5.675, de 28 de setembro de 2009.** Altera a Lei nº 4.216/2001. Rio Verde: 2009.

RIO VERDE. **Lei Municipal nº 5.779, de 10 de maio de 2010.** Altera a estrutura organizacional do município e dispõe sobre cargos que menciona. Rio Verde: 2010.

GLOSSÁRIO⁶⁰

Abordagem de auditoria - determina a natureza do exame a ser realizado e é uma conexão importante entre os objetivos e as questões de auditoria, os critérios e os procedimentos desenvolvidos para a coleta de evidências. Pode ser orientada a resultado, a problema ou a sistema (BRASIL, 2020).

Achado – qualquer fato significativo, digno de relato pelo auditor, constituído por quatro atributos essenciais: **situação encontrada** (ou **condição**, o que é), **critério** (o que deveria ser), **causa** (razão do desvio em relação ao critério) e **efeito** (consequência da situação encontrada). Decorre da comparação da **situação encontrada** com o critério e deve ser devidamente comprovado por **evidências**. O achado pode ser negativo, quando revela **impropriedade** ou **irregularidade**, ou positivo, quando aponta boas práticas de gestão (BRASIL, 2020).

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

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

Escopo de auditoria - delimitação ou alcance estabelecido para o trabalho para alcançar o objetivo da auditoria. Inclui a abrangência, a extensão, a profundidade e a oportunidade dos exames. É uma declaração clara do foco, da extensão e dos limites da auditoria. O escopo de uma auditoria é influenciado pela materialidade e pelo risco (BRASIL, 2020).

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

Levantamento – instrumento de fiscalização utilizado tanto para **selecionar futuros temas** para auditorias quanto para **decidir se é viável realizar auditorias específicas**. Dependendo do objetivo e do conhecimento acumulado sobre a área em exame, o levantamento poderá ter escopo amplo ou restrito. Para passar do planejamento estratégico para o plano operacional, são necessárias informações atualizadas sobre **estrutura, funções e operações dos possíveis objetos de auditoria**, que permitam a identificação de áreas com **alta materialidade**, que apresentem **vulnerabilidades** e que tenham **potencial para que a auditoria contribua para gerar melhorias** na administração. A coleta dessas informações pode ser realizada por procedimentos internos de iniciativa da própria unidade técnica, como a produção de conhecimento, e por meio de levantamento, que é um tipo de instrumento de fiscalização (BRASIL, 2015, art. 238; NAT, 71 *apud* BRASIL, 2020, p.56).

⁶⁰ Os termos utilizados estão definidos no Referencial Básico de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2018a, p. 149 a 154), exceto aqueles termos que trazem citação específica de outras fontes de referência

Matriz de avaliação de riscos ou matriz de riscos ou matriz de riscos e controles – papel de trabalho que estrutura e sistematiza a identificação de riscos, a análise de riscos e avaliação de riscos, incluindo a avaliação de controles internos e outras respostas a riscos, podendo incluir as decisões sobre o tratamento de riscos (BRASIL, 2018).

Matriz de risco ou diagrama de verificação de risco – matriz gráfica que exprime o conjunto de combinações de probabilidade e impacto de riscos e serve para classificar os níveis de risco (BRASIL, 2018).

Monitoramento – verificação, supervisão, observação crítica ou identificação da situação, executadas de forma contínua, a fim de identificar mudanças em relação ao nível de desempenho requerido ou esperado. Monitoramento pode ser aplicado a riscos, a controles, à estrutura de gestão de riscos e ao processo de gestão de riscos (BRASIL, 2018).

Objetivo de auditoria – declaração precisa daquilo que a auditoria se propõe a realizar. A questão fundamental da auditoria necessariamente deverá ser respondida na conclusão geral ou opinião do relatório de auditoria (BRASIL, 2020).

Papéis de trabalho – documentação que constitui o suporte do trabalho desenvolvido pelo auditor, contendo o registro de todas as informações utilizadas, das verificações a que procedeu e das conclusões a que chegou, independentemente da forma, do meio físico ou das características intrínsecas ou extrínsecas. Consideram-se papéis de trabalho aqueles preparados pelo auditor, pelo auditado ou por terceiros, a exemplo de planilhas, formulários, **questionários** preenchidos, fotografias, arquivos de dados, de vídeo ou de áudio, ofícios, memorandos, portarias, cópias de contratos ou termos de convênio, matrizes de planejamento, de **achados** e de responsabilização (BRASIL, 2020).

Processo de gestão de riscos – aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas de gestão em atividades de comunicação, consulta, estabelecimento do contexto, e na identificação, análise, avaliação, tratamento, monitoramento e análise crítica de riscos. Sinônimo de gerenciamento de riscos. (ABNT, 2009 *apud* BRASIL, 2018).

Questão de auditoria - pergunta é formulada na matriz de planejamento a ser respondida para esclarecer um objetivo de auditoria específico. É o elemento central na determinação do direcionamento dos trabalhos de auditoria, das metodologias e técnicas a adotar e dos resultados que se pretende atingir (BRASIL, 2020).

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

Situação encontrada – situação existente, identificada, inclusive quanto ao período de ocorrência dos fatos, e documentada durante a fase de **execução** da auditoria (BRASIL, 2020).

Técnica de coleta de dados - estratégia, forma, processo ou maneira de realizar a obtenção de dados e informações em auditoria, para subsidiar o planejamento dos trabalhos e coletar diferentes tipos de evidência de auditoria (BRASIL, 2020).

Técnica de análise de dados - estratégia, forma, processo ou maneira de realizar o tratamento e interpretação das evidências coletadas (BRASIL, 2020).



APÊNDICES

APÊNDICE 1 – Referenciais técnicos e metodológicos referentes ao OCCI e à função auditoria interna governamental

Quadro 13 - Referenciais de conceituação do OCCI e da função auditoria interna governamental

<u>Resolução nº 5/2014 ATRICON</u>	
Disponível em:	https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/08/ANEXOUNICO_RESOLUCAOATRICON_05.pdf
<u>Diretrizes de controle interno para o setor público do CONACI</u>	
Disponível em:	https://conaci.org.br/wp-content/uploads/2021/09/DiretrizesparaControleInternonoSetorPublico.pdf
<u>Modelo das três linhas do IIA</u>	
Disponível em: https://iiabrasil.org.br/korbillload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20072020131817.pdf	
<u>Instrução Normativa nº 3/2017 da CGU</u>	
Disponível em:	https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/pgmq/arquivos/in-sfc-03-2017-referencial-tecnico.pdf
<u>Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do poder executivo federal da CGU</u>	
Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/lai/auditoria/ciset/manuais-normativos-e-pop/manual_orient_tecnica_atividade_auditoria_interna_governamental.pdf	
<u>Portaria nº 40/2021 da CGEGO</u>	
Disponível em:	https://www.controladoria.go.gov.br/files/Normas_cge/Portarias%20CGE/Portaria_40_2021.pdf
<u>Normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna (IPPF 2016) do IIA</u>	
Disponível em:	https://iiabrasil.org.br/korbillload/upl/ippf/downloads/normasinternaci-ippf-00000001-02042018191815.pdf

Fonte: Equipe de auditoria (2022)

APÊNDICE 2 – Apêndice metodológico da AOp

Esse Apêndice demonstra a sequência metodológica seguida durante o processo de auditoria operacional.

Inicialmente, em termos procedimentais, foram obedecidas as seguintes etapas: (i) levantamento de dados, (ii) planejamento e (iii) execução, sucedidas da (iv) elaboração de relatório.

Na etapa de levantamento prévio à AOp, foi aplicado Questionário de Autoavaliação dos Controles Internos (QAACI) com 22 (vinte e dois) municípios goianos, com o objetivo de conhecer o SCI dos jurisdicionados. O QAACI avaliou os seguintes elementos relacionados à estrutura de controles internos das entidades:

Quadro 14 - Elementos avaliados no QAACI

Componente / Elemento / Item
Avaliação Geral do Desenho e da Implementação dos Controles
1. Governança e Cultura (Ambiente de Controle Interno)
1.1 Responsabilidade de supervisão sobre os riscos estratégicos e operacionais
1.1.1 A CGM possui dotação orçamentária própria que garanta autonomia / independência e recursos necessários para o cumprimento de seus objetivos institucionais?
1.1.2 Existe um Órgão Central de Controle Interno do município devidamente instituído e em funcionamento?
1.1.3 A CGM assessora os gestores na implementação da gestão de riscos e controles internos de gestão?
1.1.4 A CGM assessora os responsáveis pela governança e a alta gestão dos órgãos e entidades na supervisão da estratégia, de forma a contribuir com o atingimento dos objetivos da organização?
1.2 Estrutura organizacional e delegação de autoridade e responsabilidade
1.2.1 Existem manuais de procedimentos que detalham a execução das principais atividades da Controladoria Geral do Município?
1.2.2 Existe política de divulgação de normas e manuais para todo o corpo funcional do município?
1.2.3 A CGM realiza mapeamento dos processos inerentes às suas atividades?
1.2.4 Existem padrões para medir o desempenho da CGM em relação a todos os seus objetivos e metas?
1.2.5 A CGM presta contas de suas atividades, periodicamente (por meio de um Relatório de Atividades, por exemplo)?
1.2.6 Há uma estrutura integrada de controles internos administrativos definida formalmente pela CGM e funcionando adequadamente?
1.2.7 A CGM realiza controles internos de gestão próprios de outros órgãos/entidades?
1.2.8 A estrutura organizacional da CGM está formalmente estabelecida em organograma, complementado por um manual da organização ou por outros normativos que estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados?
1.2.9 A estrutura de pessoal da CGM atualmente disponível atende às demandas quantitativa e qualitativamente?
1.2.10 Existe pesquisa de clima organizacional realizada anualmente no âmbito da CGM?
1.3 Filosofia de direção e estilo gerencial
1.3.1 A alta direção da CGM formaliza e comunica objetivos, metas, políticas e procedimentos?

1.3.2 Existe uma área na CGM que monitora, por meio de rotinas automatizadas de cruzamento de dados e trilhas de auditoria, as aquisições por natureza de despesa, por tipo de produto, por modalidade ou por elementos de despesa nos grupos e subgrupos de forma que possam inibir eventuais fracionamentos de licitação?

1.3.3 É adotado método de seleção amostral (estatístico ou não estatístico) na determinação da amostra a ser verificada nos trabalhos junto aos órgãos/entidades do município?

1.3.4 A CGM orienta formalmente os gestores sobre a correta previsão e realização da despesa (empenho, liquidação e pagamento) nas subfunções e subelementos adequados?

1.3.5 A alta gestão da CGM apoia e respalda os apontamentos feitos pela auditoria interna da CGM e pelos demais órgãos de controle junto aos órgãos e entidades do município, exigindo que os responsáveis tomem as medidas necessárias para o cumprimento das recomendações e/ou determinações?

1.4 Integridade e valores éticos

1.4.1 A CGM possui Código de Ética ou Código de Conduta próprio ou complementa com um código de ética Profissional do Servidor Público ou outras políticas tratando de referenciais éticos relacionados às suas atividades específicas?

1.4.2 Os servidores da CGM e os gestores do município conhecem as diferenças conceituais entre sistema de controle interno do município, controles internos de gestão, auditoria interna, órgão central de controle interno, de forma a não atribuir atividades de cogestão à auditoria interna/CGM?

1.4.3 Quanto à efetiva gestão da ética no município, foi formalmente criada uma Comissão de Ética ou equivalente?

1.4.4 Há canais de ouvidoria formalmente estabelecidos e divulgados para o recebimento de denúncias, com proteção à identidade do denunciante, a ser mantida sob reserva, se este assim o desejar?

1.5 Políticas e práticas de gestão de pessoas

1.5.1 A CGM adota processo sistemático de gestão e desenvolvimento de competências?

1.5.2 A CGM realiza Avaliação Periódica de Desempenho com todos os servidores? (CF/88, art. 41, inciso III) (Observação: A avaliação periódica não se confunde com a avaliação obrigatória de desempenho realizada com os servidores em estágio probatório para a obtenção da estabilidade, que constará da pergunta 1.5.3)

1.5.3 A CGM realiza Avaliação Especial de Desempenho com todos os servidores que estão no estágio probatório (Previsto pela CF/88, art. 41, inciso III, § 4º)?

1.5.4 A baixa produtividade, baixo desempenho ou baixo comprometimento de servidores é alvo de ações corretivas por parte das chefias e estão previstas nas políticas e procedimentos de avaliação de desempenho?

1.5.5 Há regulamentação, por meio da Lei do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração, de adicional de qualificação complementar para servidores efetivos da CGM com formação multidisciplinar (gestão, obras, tecnologia da informação, por exemplo)?

1.5.6 Existe uma política de reposição de servidores que se aposentam e/ou política de retenção de servidores que passam em outro concurso?

1.5.7 A CGM promove e/ou patrocina ações de formação continuada junto aos seus servidores efetivos e comissionados?

1.5.8 Qual o percentual de servidores efetivos/concursados em relação ao total de servidores lotados na CGM? (IN do TCMGO nº 8/2014)

2. Avaliação de Riscos

2.1 Formular os objetivos do negócio alinhado à missão, à visão e aos valores

2.1.1 A definição de objetivos estratégicos está alinhada com a missão, a visão e os valores da CGM com vistas à melhoria de seu desempenho?

2.1.2 Foram identificados os riscos relacionados aos objetivos estratégicos pretendidos pela CGM?

2.1.3 Os riscos foram priorizados e as respostas a esses riscos foram devidamente implementadas?
3. Atividades de Controle (Prevenção e Detecção)
3.1 Acompanhamento da Atividade / Revisões de Desempenho / Controles Gerenciais (Detecção)
3.1.1 Existem objetivos e metas previstos para a CGM?
3.1.2 Existem indicadores definidos para verificar o cumprimento das metas/objetivos da CGM?
3.1.3 Quando necessário, o chefe do controle interno da CGM e/ou os gestores da CGM determinam ações corretivas com vistas ao alcance de metas e objetivos?
3.1.4 Há um Plano de Auditoria Interna (PAINT) e o referido plano é efetivamente executado pela área de Auditoria da CGM?
3.1.5 Há um plano de atividades a serem realizadas junto aos órgãos/entidades e referido plano é efetivamente executado pela CGM?
3.2 Alçadas (Prevenção)
3.2.1 Existem controles por meio de alçadas?
3.3 Formalização de Procedimentos / Normatização Interna (Prevenção)
3.3.1 Há uma política de gestão de riscos formalmente instituída pela CGM?
3.3.2 Há uma política de segurança da informação e das comunicações formalmente instituída pela CGM?
4. Informação, Comunicação e Divulgação
4.1 A CGM compartilha abertamente o seu desempenho por meio de canais de comunicação adequados?
4.2 A CGM comunica internamente informações, incluindo objetivos e responsabilidades em matéria de controle interno, necessário para apoiar o funcionamento do controle interno?
4.3 A comunicação das informações perpassa todos os níveis hierárquicos da CGM e do município, em todas as direções, por todos os componentes do controle interno e por toda a sua estrutura?
5. Monitoramento
5.1 O Chefe do Controle Interno da CGM monitora e busca aperfeiçoar os controles internos da gestão?
5.2 Existem ações de monitoramento contínuo para acompanhar a efetiva implementação de determinações e/ou recomendações expedidas à CGM pelo TCMGO, pela Controladoria Geral da União – CGU e pelos demais órgãos de controle externo e interno?
5.3 Existe previsão de monitoramento, bem como controle sistemático das recomendações / determinações expedidas pela CGM aos órgãos e entidades do município, inclusive aquelas emanadas dos órgãos de controle (TCMGO, MPGO, TCU e CGU), sendo efetivamente implementadas?
5.4 É prática comum a avaliação dos controles internos de gestão da própria CGM por meio de autoavaliações e/ou avaliações independentes realizadas pelo TCMGO e outros órgãos de controle?
5.5 A CGM realiza, periodicamente, avaliações dos controles internos de gestão junto aos órgãos/entidades do município?

Fonte: Equipe de auditoria (2019)

Com base nos resultados dos questionários foi selecionado o objeto de auditoria – OCCI (que no caso dos municípios são as CGMs). Já os municípios que seriam objeto de fiscalização no exercício de 2022 (Goianésia e Rio Verde) foram selecionados mediante Matriz de Risco, elaborada pela CEA em conjunto com a ASSPIE (Assessoria de Pesquisa e Informações Estratégicas) do TCMGO.

Partindo para a etapa de planejamento da auditoria, foi feito o estudo e análise do objeto selecionado (CGM de Rio Verde), mediante a aplicação das seguintes técnicas, que forneceram os seguintes resultados:

Quadro 15 - Técnicas de diagnósticos aplicadas em relação ao objeto de auditoria

1. Análise SWOT (PT 05)	Permitiu a identificação das fraquezas, ameaças, forças e oportunidades da CGM de Rio Verde. As fraquezas e ameaças identificadas foram relacionadas a controles interno; estilo gerencial (ética; estratégia; planejamento; padronização; gestão de pessoas e monitoramento) e perfil de atuação.
2. Matriz de avaliação de riscos (PT 06)	Permitiu traçar os principais eventos de risco a que está exposta a organização, com base nas fraquezas e ameaças identificadas e proceder à sua avaliação, em termos de probabilidade e impacto. Foram mapeados 13 principais riscos inerentes, a saber: comprometimento da autonomia e continuidade dos trabalhos; prejuízo à satisfação e motivação do pessoal; desequilíbrio fiscal; comprometimento da capacidade operacional do órgão; comprometimento qualitativo dos trabalhos; dificuldade de identificar riscos; prejuízo ao exercício satisfatório do mandato da CGM; prejuízo ao controle social e transparência do município; atuação em desacordo com padrões éticos; prejuízo à regular obtenção e aplicação de recursos públicos; perda de dados e informações; erros, fraudes, desperdícios e atos antieconômicos; ineficiência e inefetividade das ações de controle da CGM.
3. Diagrama de verificação de riscos (PT 07)	Permitiu organizar os riscos mapeados em quadrantes de “baixa probabilidade e alto impacto”; “baixa probabilidade e médio impacto”; “média probabilidade e alto impacto”; “alta probabilidade e baixo impacto”; “alta probabilidade e médio impacto”; e “alta probabilidade e alto impacto”. Em relação a esse último quadrante, foi possível identificar 3 riscos com alta probabilidade de ocorrência e com alto impacto para o órgão e o município, a saber: prejuízo ao exercício satisfatório do mandato da CGM; erros, fraudes, desperdícios e atos antieconômicos; ineficiência e inefetividade das ações de controle da CGM.

Fonte: Equipe de auditoria (2022)

Com base nos resultados dessas técnicas de diagnóstico, passou-se à construção da Estratégia Global de Auditoria (EGA), com vistas a definir um objetivo e escopo de análise que permitissem que a AOp focasse na avaliação de aspectos em relação aos quais havia oportunidade de melhorias.

Por meio da EGA foram definidos a abordagem; objetivo; escopo; critérios e a questão central da auditoria (tratados no Capítulo 1 deste Relatório).

Já a metodologia de coleta de dados foi traçada na Matriz de Planejamento (PT 10), nos seguintes moldes:

Quadro 16 - Metodologia de coleta de dados

Informação requerida	Procedimento de coleta de dados	Procedimento de análise de dados
1. Estrutura organizacional da CGM: a) Posicionamento hierárquico na estrutura administrativa municipal; b) Existência de orçamento próprio.	1. Revisão documental	1. Análise de conteúdo
2. Estrutura normativa da CGM: a) Existência de lei que institui o SCI municipal; b) Existência de regulamentação quanto às	2. Revisão documental	2. Análise de conteúdo

competências, atribuições e responsabilidades dos órgãos e autoridades que compõem o SCI, em especial às relacionadas ao OCCI; c) Existência de regulamentação quanto às prerrogativas dos servidores da CGM como acesso pleno às informações, aos ativos e às pessoas da organização; d) Existência de regulamentação quanto às obrigações e deveres dos servidores da CGM por meio de código de ética/conduta e existência de disseminação e/ou capacitação sobre o código de ética; e) Existência de manuais que tratem das atribuições do OCCI, em especial da atividade de auditoria interna.		
3. Estrutura de pessoal: a) Quantitativo de servidores da CGM; b) Vínculo dos servidores lotados na CGM (efetivo/comissionado); c) Existência de carreira própria de auditor interno para os cargos da CGM; d) Nível de escolaridade e formação exigidos dos servidores ocupantes de cargos na CGM; e) Capacitação e treinamentos fornecidos aos servidores da CGM nos anos de 2019 a 2021.	3. Revisão documental	3. Análise de conteúdo
4. Infraestrutura de sistemas e ferramentas de tecnologia da informação.	4.1 Entrevista com o Controlador-Geral do Município; 4.2 Grupo focal com os servidores da CGM.	4.1 Tabulação dos dados obtidos via entrevista e grupo focal, por meio da utilização de questionário eletrônico; 4.2 Triangulação de informações; 4.3 Análise de conteúdo.
5. Principais desafios e dificuldades enfrentados para a estruturação adequada da CGM em relação aos aspectos avaliados nos itens 1 a 4 acima.	5.1 Entrevista com o Controlador-Geral do Município; 5.2 Grupo focal com os servidores da CGM	4.1 Tabulação dos dados obtidos via entrevista e grupo focal, por meio da utilização de questionário eletrônico; 4.2 Triangulação de informações; 4.3 Análise de conteúdo.

Fonte: Equipe de auditoria (2022)

Quanto às limitações relacionadas às técnicas de coleta de dados, foi identificada possível limitação quanto à confiabilidade e integridade dos dados obtidos no que tange às técnicas que envolveram análise documental, em razão das características do ambiente de controle do órgão auditado (nota 2,0 no QAACI aplicado na fase de levantamento prévio à AOP).

Para mitigar tal risco, foram previstas a realização de entrevista e grupo focal, considerando que nessa oportunidade poderiam ser obtidas informações mais realistas quanto às inadequações identificadas,

bem como quanto aos principais desafios enfrentados na estruturação do OCCI para a prática da atividade de auditoria interna governamental.

A Matriz de Planejamento foi submetida a Paineis de Referência com especialistas em controle interno, bem como apresentada aos gestores do município auditado antes de iniciada a fase de execução.

Em sequência, elaborou-se o Plano de Auditoria (que no TCMGO é chamado de Plano de Trabalho), que sintetiza a estratégia global da AOp, submetendo-o à apreciação do Ministério Público de Contas (MPC) e aprovação do Conselheiro-Relator (Plano de Trabalho nº 2/2022-CEA).

Já na fase de execução da AOp, foram aplicadas as técnicas de coleta de dados previstas na matriz de planejamento, acrescidas da técnica de observação direta e indagação, cuja necessidade foi constatada durante a coleta de dados.

Em relação à entrevista, o roteiro seguido foi composto pelos seguintes questionamentos:

Quadro 17 - Roteiro da entrevista aplicada com a Controladora-Geral da CGM de Rio Verde

1) Sobre a estrutura organizacional da CGM, qual o atual posicionamento do órgão na estrutura administrativa municipal?	2) Qual a avaliação da senhora em relação a esse posicionamento, no que tange à garantia de autonomia à atuação da CGM?
3) A senhora considera que existe algum desafio ou dificuldade na construção da autonomia da CGM para definir seu escopo de atuação e/ou atuar com a imparcialidade necessária?	4) A senhora considera que há respaldo necessário da autoridade máxima do município (prefeito) para o exercício das atribuições da CGM?
5) Quanto aos recursos financeiros necessários para a execução das atividades da CGM, como a senhora os avalia atualmente em termos quantitativos?	6) A senhora considera que os normativos do município que tratam do SCI e das competências da CGM definem de maneira clara e completa as atribuições da Controladoria?
7) Esses normativos, em sua concepção, trazem a diferenciação entre a responsabilidade de execução de controles internos, a cargo dos demais órgãos e entidades municipais e a responsabilidade de avaliação desses controles, a cargo da CGM?	8) Por meio desses normativos é possível identificar que uma das atribuições da CGM é exercer a atividade de auditoria interna governamental?
9) Nesses normativos existe regulamentação específica dos direitos, deveres e responsabilidades dos servidores da CGM?	10) Qual a visão da senhora em relação a essa regulamentação específica dos direitos, deveres e responsabilidades dos servidores da CGM?
11) A senhora considera que a CGM encontra alguma dificuldade em sua atuação em razão de ausência de normativos?	12) A senhora tem conhecimento da nova IN no 08/2021 do TCMGO e das possíveis alterações que ela trará à estruturação e efetivo funcionamento do SCI?
13) Existe alguma proposta de revisão dos normativos que tratam do SCI ou de novos normativos para melhor regulamentar as atividades de competência da CGM?	14) Quanto à padronização dos processos de trabalho da CGM, existem manuais que padronizam o(s) procedimento(s) de alguma(s) atividade(s) a cargo da Controladoria?
15) Quais as principais dificuldades enfrentadas na padronização dos procedimentos da CGM?	16) A senhora tem conhecimento de algum referencial técnico metodológico ou manual que trate de auditoria interna?
17) A CGM dispõe de algum referencial técnico que trata dessa atividade?	18) A senhora acredita que seria oportuno a CGM adotar formalmente algum desses referenciais ou mesmo elaborar seu próprio manual com base nesses já existentes?
19) Quanto ao quadro de pessoal da CGM, como a senhora avalia o quantitativo de servidores previsto na lei que trata da estrutura organizacional da CGM para o exercício das atribuições do órgão?	20) Qual a avaliação da senhora sobre o nível de escolaridade exigido para esses cargos no tocante às atribuições que são desempenhadas?

21) A senhora acredita que há necessidade de adequação na estrutura de pessoal da CGM?	22) Qual a visão da senhora em relação à existência de uma carreira própria de auditor interno governamental (ou nomenclatura similar) para os servidores que atuam na CGM?
23) A senhora sabe informar se existe algum projeto em andamento para adequar a estrutura de pessoal da CGM ao que prevê a nova IN nº 08/2021 TCMGO?	24) Quanto à capacitação para o exercício de suas atividades, foram realizados novos cursos de 2019 até o momento?
25) Como a senhora avalia essas capacitações, treinamentos, e formação continuada no que tange à efetiva preparação para o exercício de suas atividades?	27) Quais os principais desafios enfrentados pela senhora em relação à sua capacitação e formação continuada?
28) Quais ferramentas de TI a CGM costuma utilizar em suas atividades?	29) A senhora poderia descrever o funcionamento dessas ferramentas de maneira geral? A que objetivam e em que contexto são utilizadas?
30) Como a senhora avalia essas ferramentas, do ponto de vista quantitativo e qualitativo, para o exercício das atribuições do órgão?	31) Considerando que uma das atribuições da CGM é acompanhar o PPA, LDO e LOA, a Controladoria dispõe de alguma ferramenta que auxilie nesse processo?
32) E no que tange ao acompanhamento de limites legais e constitucionais, a exemplo dos limites impostos pela LRF, é utilizada alguma ferramenta nesse controle?	33) Do mesmo modo, considerando a atribuição da CGM de avaliar a conformidade dos atos da gestão e seu desempenho, a Controladoria dispõe de ferramentas que auxiliem nesse processo?
34) E em relação à avaliação de controles internos executados pelos demais órgãos municipais? A CGM utiliza alguma ferramenta que auxilie nessa atividade?	35) Além das ferramentas e sistemas já mencionados, a senhora tem conhecimento de alguma outra ferramenta de TI que seria interessante de ser utilizada no âmbito da CGM?
36) Quais os principais desafios ou dificuldades encontradas pela CGM na obtenção das ferramentas de TI necessárias ao exercício de suas atividades?	
<p>Para marcação da equipe de auditoria:</p> <p>1. Numa escala de 1 a 5, informe o nível de conhecimento aparente dos participantes quanto à diferenciação de controle interno e auditoria interna, sendo que: Muito baixo (1) baixo (2) médio (3) alto (4) muito alto (5)</p> <p>2. Numa escala de 1 a 5, informe o nível de conhecimento aparente dos participantes quanto às atribuições a cargo da CGM enquanto OCCI, sendo que: Muito baixo (1) baixo (2) médio (3) alto (4) muito alto (5)</p> <p>3. Numa escala de 1 a 5, informe o nível de conhecimento aparente dos participantes quanto às principais características das atividades típicas de auditoria interna - avaliação e consultoria, sendo que: Muito baixo (1) baixo (2) médio (3) alto (4) muito alto (5)</p>	

Fonte: Equipe de auditoria (2022)

Em relação ao grupo focal, o roteiro seguido foi semelhante ao roteiro acima, com as adaptações necessárias e com exclusão das questões 13, 20 e 23, que não tinham pertinência com o público a que se destinava.

Já em relação à observação direta realizada, tal técnica baseou-se no seguinte roteiro:

Quadro 18 - Roteiro de observação direta e indagação aplicadas em relação ao Sistema CENTI utilizado pelo município de Rio Verde

Perguntas direcionadas ao representante do setor de Contabilidade do município

1) Como é feito o acompanhamento trimestral do RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária (Superávit Orçamentário, Educação e Saúde), RGF (Despesa com Pessoal), LDO (Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais), por exemplo?

2) Existem procedimentos de controle via sistema no sentido de confrontar se os lançamentos de empenhos estão sendo feitos nas subfunções e subelementos adequados?

3) Existem procedimentos de controle via sistema para evitar fracionamento de aquisições (licitações)?

Perguntas direcionadas ao responsável pela empresa CENTI

4) Quais são os módulos existentes no sistema CENTI que poderiam ser utilizados pelos servidores da CGM, e como tem sido feita a orientação da empresa junto a esses usuários nesse sentido?

5) Existem procedimentos de controle via sistema no sentido de confrontar se os lançamentos de empenhos estão sendo feitos nas subfunções e subelementos adequados?

Existem procedimentos de controle via sistema para evitar fracionamento de aquisições (licitações)?

Perguntas direcionadas ao Controlador-Geral do Município

7) Como é feito o acompanhamento do PPA, LDO e LOA no sistema CENTI?

8) Quais são os módulos do sistema CENTI utilizados pelos servidores da CGM?

Considerações finais:

9) Quanto ao conhecimento do(s) entrevistado(s) acerca do assunto:

9.1 Demonstra conhecimento sobre o assunto, objeto da observação?

9.2 Fornecem todas as informações solicitadas?

9.3 Há divagações ou mudança constante de assunto?

9.4 Recorre a terceiros ou a documentos para responder as perguntas?

9.5 Demonstra conhecimento acerca da emissão de empenhos?

Fonte: Equipe de auditoria (2022)

Durante a aplicação da técnica, além das perguntas realizadas acima, foi solicitado aos participantes que acessem o Sistema de acordo com seus perfis de acesso, para que a equipe pudesse identificar as ferramentas disponíveis para cada um desses perfis. Além disso, também foram solicitadas informações quanto aos módulos relacionados à auditoria interna.

Destaca-se que a entrevista, os grupos focais (no total de três realizados) e a observação direta foram realizados por videoconferência, em razão do momento em que foram executadas (período pós pandêmico, onde ainda não se considerava oportuno realizar atividades de maneira presencial, que envolvesse deslocamento dos servidores do TCMGO e possível aglomeração de pessoas.

A equipe de auditoria considera que não houve prejuízo na qualidade das evidências coletadas em razão da realização virtual dos trabalhos.

As evidências obtidas por meio da aplicação das técnicas mencionadas acima foram documentadas em papéis de trabalho, com as seguintes numerações:

PT 20 - Extrato de Entrevista - Gestor da CGM Rio Verde;

PT 21 - Extrato Grupo Focal 1 - Servidores da CGM Rio Verde;

PT 22 - Extrato Grupo Focal 2 - Servidores da CGM Rio Verde;

PT 23 - Extrato Grupo Focal 3 - Servidores da CGM Rio Verde;

PT 25 - Extrato Observação Direta e Indagação - Utilização de sistemas e ferramentas de TI.

Após, essas evidências foram submetidas a um processo sistemático de análise, estruturado em forma de planilha, que seguiu a seguinte lógica:

Quadro 19 - Metodologia de análise de conteúdo e triangulação das evidências coletadas na AOp

Estrutura organizacional (Item 1 da matriz)		Atende (S/N)	Análise do auditor	Evidências	Causas	Recomendações	Boas práticas
Requisito	Critério						
Em relação a esse item, os requisitos analisados foram: 1.1 Posicionamento hierárquico da CGM, que permita que a CGM se reporte diretamente ao chefe do executivo, sem subordinação; 1.2 Orçamento próprio; 1.3 Divisão interna de acordo com as necessidades do órgão.							
Estrutura normativa (Item 2 da matriz)		Atende (S/N)	Análise do auditor	Evidências	Causas	Recomendações	Boas práticas
Requisito	Critério						
Em relação a esse item, os requisitos analisados foram: 2.1 SCI instituído por lei; 2.2 Regulamentação de competências, atribuições e responsabilidades dos componentes do SCI, que diferencie adequadamente as competências dos integrantes do sistema, de acordo com o que propõe o modelo das três linhas (não atribuir competências estranhas à natureza de atuação do OCCI, por exemplo) 2.3 Regulamentação das prerrogativas E garantias dos servidores da CGM; 2.4 Regulamentação dos deveres e responsabilidades dos servidores da CGM; 2.5 Existência de manuais ou outros normativos que disciplinem sobre os processos de trabalho da CGM (em especial no que tange à atividade de auditoria interna governamental).							
Estrutura de pessoal (Item 3 da matriz)		Atende (S/N)	Análise do auditor	Evidências	Causas	Recomendações	Boas práticas
Requisito	Critério						
Em relação a esse item, os requisitos analisados foram: 3.1 Quantitativo de servidores suficiente para o exercício de todas as atribuições a cargo da CGM; 3.2 Servidores efetivos como regra; 3.3 Nível de escolaridade e formação compatível com as atribuições dos cargos; 3.4 Capacitação e treinamento contínuos suficientes e adequados às exigências dos cargos.							
Estrutura de sistemas e ferramentas de TI (Item 4 da matriz)		Atende (S/N)	Análise do auditor	Evidências	Causas	Recomendações	Boas práticas
Requisito	Critério						
Em relação a esse item, os requisitos analisados foram: 4.1 Existência de ferramentas de TI que auxiliem a CGM no acompanhamento das metas do PPA, LDO e LOA; 4.2 Existência de ferramentas de TI que auxiliem a CGM a avaliar a conformidade e o desempenho da gestão (fiscalizações; principalmente auditorias); 4.3 Existência de ferramentas de TI que auxiliem a CGM a avaliar os controles internos (auditorias, por exemplo); 4.4 Existência de ferramentas de TI que auxiliem a CGM a avaliar a execução do orçamento municipal; 4.5 Existência de ferramentas de TI que auxiliem a CGM a acompanhar os limites e regras impostos pela LRF; 4.6 Existências de ferramentas de TI que auxiliem a CGM na coordenação da padronização de processos de trabalho; 4.7 Existência de ferramentas de TI que auxiliem a CGM no acompanhamento da implementação, por parte dos demais órgãos municipais, de recomendações e determinações emandas dos órgãos de controle.							

Fonte: Equipe de auditoria (2022)

Em seguida, os resultados dessas análises foram submetidos a uma metodologia de interpretação de dados, baseada em escala, que serviu para apoiar a conclusão dos auditores, da seguinte maneira:

Figura 1 - Metodologia de interpretação dos resultados da AOp

ITEM	REQUISITOS DA ESTRUTURA AVALIADOS						
ORGANIZACIONAL	1.1	1.2	1.3	X	X	X	X
NORMATIVA	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	X	X
PESSOAL	3.1	3.2	3.3	3.4	X	X	X
SISTEMAS/TI	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5	4.6	4.7

Atende

Não atende

TOTAL DE REQUISITOS AVALIADOS	TOTAL DE REQUISITOS QUE ATENDEM AO PROPOSTO
19	10 (52,63%)

ESCALA DE INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS
0 a 19,99% - TOTALMENTE INADEQUADA
20% a 39,99% - INADEQUADA
40% a 69,99% - PARCIALMENTE ADEQUADA
70% a 89,99% - ADEQUADA
90% a 100% - TOTALMENTE ADEQUADA

Resultado: ESTRUTURA PARCIALMENTE ADEQUADA

(cabem melhorias, principalmente em relação à base normativa para atuação da CGM e, em segundo lugar, buscando-se solução de T.I para dar suporte à atividade típica de avaliação a cargo da CGM, além de mais capacitação nessa área).

Fonte: Equipe de auditoria (2022)

A partir disso, foi construída a Matriz de Achados, que sistematizou e agrupou as situações encontradas na AOp. Essa matriz foi submetida a painel de referência com especialistas e à validação dos gestores, com o objetivo de obter suas perspectivas sobre os resultados do trabalho.

Por fim, seguiu-se a elaboração do presente relatório, que apresenta, de modo sistematizado, o objetivo, as questões de auditoria, o escopo e suas limitações, o método usado, os achados de auditoria, as conclusões e a proposta de encaminhamento.

APÊNDICE 3 – Explicação do Modelo das três linhas do The IIA

O modelo das três linhas foi desenvolvido pelo pelo Instituto dos Auditores Internos, com o intuito de ilustrar como deve se dar a atuação, integração e divisão de responsabilidades dos integrantes do SCI (alta gestão; unidades executoras de controles internos; e OCCI – que nos municípios é representado pela CGM).

A primeira versão do modelo data de 2013 e define as linhas do SCI da seguinte forma:

Figura 2 - Modelo de Três Linhas de Defesa (adaptado de IIA, 2013)



Fonte: BRASIL (2018a, p. 60)

Como vê-se pela ilustração acima, a primeira linha constitui-se nos controles internos em si, denominados de controles internos administrativos ou controles internos de gestão. Tratam-se das regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados: a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; b) cumprimento das obrigações de *accountability*; c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos.⁶³

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

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

⁶³ Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016.

Cabe à segunda linha, por exemplo, apoiar as políticas de gestão; definir papéis e responsabilidades; fornecer estruturas de gerenciamento de riscos; auxiliar a gerência a desenvolver processos e controles para gerenciar riscos e questões; fornecer orientações e treinamento sobre processos de gerenciamento de riscos; monitorar a adequação e a eficácia do controle interno, a precisão e a integridade do reporte, a conformidade com leis e regulamentos e a resolução oportuna de deficiências. O programa de integridade (*compliance*) faz parte desta linha. O OCCI pode ser o indutor do programa de integridade do município, fornecendo a metodologia e treinamento para a sua implantação e fazendo o posterior monitoramento por meio de auditoria interna para verificar se as premissas e as ações foram implementadas conforme previsto pelo município no plano de ação.

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

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

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

Em julho 2020 alguns termos e nomenclaturas do modelo foram atualizados pelo IIA, sendo agora denominado apenas Modelo das Três Linhas do The IIA e desenha o perfil de atuação dos integrantes da seguinte forma:

Figura 3 - Modelo das Três Linhas do The IIA



Fonte: IIA (2020, p. 4)

APÊNDICE 4 – Papel de trabalho da análise dos comentários dos gestores

**PT 31 - ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES EM RELAÇÃO AO RELATÓRIO
PRELIMINAR Nº 002/2022**

Em atendimento ao que preconizam a NBASP⁶⁴ 3000 (itens 129 a 132) e a RA nº 113/2019 do TCMGO⁶⁵ (artigo 7º), após a emissão do Relatório Preliminar nº 2/2022, da auditoria operacional realizada no Órgão Central de Controle Interno de Rio Verde-GO, procedeu-se à abertura de vistas aos gestores para que pudessem comentar os achados, as conclusões e as propostas de recomendações e determinações da auditoria (Despacho nº 50/2022-CEA).

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

Nesse sentido, o Prefeito Municipal e a Controladora Geral do Município de Rio Verde manifestaram-se conjuntamente no sentido de considerar pertinentes e necessários os apontamentos feitos pela CEA para a adequação e melhoria do objeto auditado.

Cumprе destacar que não foram objeto de questionamento e/ou discordância os critérios, as evidências, os achados, suas causas e efeitos constantes do Relatório Preliminar nº 2/2022, sendo que a manifestação dos gestores se restringiu às recomendações formuladas e às tratativas que serão dadas a elas, a seguir resumidas:

- a) Em relação à recomendação 1 formulada pela CEA: os gestores indicaram que serão realizadas capacitações com os servidores e reuniões temáticas com a alta administração dos órgãos municipais para tratar sobre a função controle interno, sendo que essas atividades iniciarão após findada capacitação sobre a nova lei de licitações;
- b) Em relação à recomendação 2: os gestores informaram que já foi iniciado estudo sobre a forma de proceder à normatização necessária;
- c) Em relação à recomendação 3: do mesmo modo do apontado em relação à recomendação 2, foi informado que os estudos para definição da forma da regulamentação necessária já foram iniciados;
- d) Em relação à recomendação 4: os gestores indicaram que os treinamentos práticos a serem desempenhados terão como base os referenciais técnicos e metodológicos que tratam das principais atividades da função auditoria interna governamental;
- e) Em relação à recomendação 5: foi informado que a readequação da estrutura administrativa da CGM será iniciada após a conclusão das normatizações necessárias;
- f) Em relação à recomendação 6: os gestores informaram que realizarão diagnósticos para identificar as necessidades de capacitação do corpo funcional da CGM;
- g) Em relação à recomendação 7: foi indicado que nos estudos a serem realizados para levantamento de cursos a serem disponibilizados aos servidores da CGM haverá busca por cursos que tratem da temática controle interno municipal;
- h) Em relação à recomendação 8: os gestores informaram que no levantamento de necessidades de capacitação dos servidores da CGM serão realizados diagnósticos quanto às reais necessidades;
- i) Em relação à recomendação 9: foi informado também que, no levantamento das necessidades de capacitação, serão considerados os cursos gratuitos e *online*, bem como os ofertados pelo TCMGO;
- j) Em relação à recomendação 10: por fim, informaram os gestores que, quanto à adoção de ferramentas de T.I para apoiar a prática das principais atividades a cargo da CGM, as providências a serem adotadas serão planejadas e postas em

⁶⁴ Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público

⁶⁵ Resolução Administrativa que disciplina o roteiro da AOP no âmbito do TCMGO



execução após concluída a etapa de normatização e a capacitação dos servidores já mencionadas.

Pelo exposto, **conclui-se que não há necessidade de realizar modificações no conteúdo do Relatório Preliminar de Auditoria Operacional nº 2/2022**, vez que os comentários apresentados pelos gestores não impugnaram as metodologias utilizadas na coleta de dados da auditoria, bem como não trouxeram novas evidências capazes de ensejar alterações nos critérios, achados, causas e efeitos apontados e recomendações formuladas.

Desse modo, no Relatório de Auditoria Operacional Consolidado, a ser elaborado, constarão apenas acréscimos formais, mais especificamente: a) no Capítulo das Propostas de Encaminhamento, a **determinação de apresentação de Plano de Ação** (RA TCMGO nº 113/2019, art. 13 e Anexo I) e a **advertência** quanto às penalidades aplicáveis para os casos de atraso injustificado ou não apresentação do referido Plano; b) outros ajustes de texto necessários; c) acréscimos de apêndices pertinentes.

Por fim, ressalta-se que as ações a serem implementadas para atender às recomendações propostas para o aperfeiçoamento do objeto (já adiantadas pelos gestores em sua manifestação) serão objeto de posterior análise e sistematização no Plano de Ação acima citado, cujo prazo e modelo de apresentação serão indicados no acórdão do TCMGO que julgar o presente processo.

Além disso, os prazos para implementação das ações acordadas e do envio de relatórios que comprovem essa implementação também serão objeto de posterior fixação, quando da abertura do Monitoramento (etapa esta que sucede à apresentação do Plano de Ação), nos termos do que dispõem os artigos 16 a 20 da RA 113/2019 TCMGO.

COMISSÃO ESPECIAL DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS, em Goiânia, em 01 de fevereiro de 2023.

Daniel Wagner da Silva
Auditor de Controle Externo
Membro da Auditoria

Leandro Bottazzo Guimarães
Auditor de Controle Externo
Membro da Auditoria

Monara Machado Rezende e Silva
Auditora de Controle Externo
Coordenadora e Membro da Auditoria

Thiago da Costa Gonçalves
Auditor de Controle Externo
Supervisor da Auditoria



APÊNDICE 5 – Lista de destinatários da deliberação e do Relatório Consolidado da Auditoria

1) Presidente da Câmara Municipal de Rio Verde-GO
Sr. Idelson Mendes

E-mail: idelsonmendes@camararioverde.com.br;
Telefone: (64) 3611-5968

2) Prefeito Municipal de Rio Verde-GO
Sr. Paulo Faria do Vale

E-mails: gabinete@rioverde.go.gov.br;
paulodovale@rioverde.go.gov.br;
Telefone: (64) 3602-8030

3) Controladora-Geral do Município de Rio Verde-GO
Sra. Hérica Cristina Rodrigues Ribeiro

E-mails: controleinterno@rioverde.go.gov.br;
herica@rioverde.go.gov.br;
Telefone: (64) 3389-9494



APÊNDICE 6 – Modelo de plano de ação⁶⁶

PLANO DE AÇÃO
Processo:
Órgão / Entidade:
Objetivo:

Deliberação	Ação a ser implementada	*Indicadores (se for o caso)	Responsável pela implementação	Prazo para implementação		Documentação que será apresentada para comprovação	Benefícios esperados
				Data de início	Data de término		
Citar os itens, subitens ou parte dos itens referentes a cada uma das determinações/recomendações constantes no Acórdão.	Indicar as medidas que serão tomadas a fim de dar cumprimento a cada uma das deliberações..	Informar os indicadores que serão utilizados, bem como a valoração, qualitativa e/ou quantitativa, para avaliar a implementação de cada uma das ações propostas.	Indicar a pessoa ou o setor responsável pela implementação de cada uma das ações propostas.	Informar a data de início e de fim de implantação de cada uma das ações propostas..		Documentação comprobatória do adimplemento de cada uma das determinações e recomendações constantes no Acórdão.	Indicar o benefício esperado da implementação de cada uma das ações propostas

COMENTÁRIOS DO GESTOR – Registrar eventuais obstáculos ou dificuldades vislumbrados para a implementação de dadas ações, bem como outras considerações que julgar importante (indicar as ações a que se referem os comentários).
Ação "x" –
Ação "y" –

Data de elaboração do plano de ação:

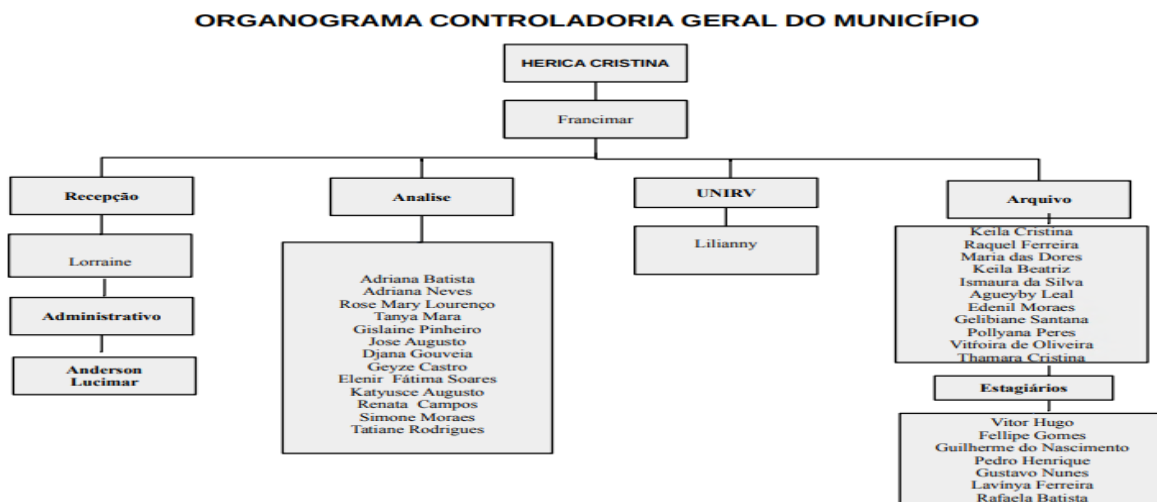
Prefeito	Secretário

⁶⁶ Link para download do modelo de plano de ação: <https://bit.ly/planotcmgo>

ANEXOS

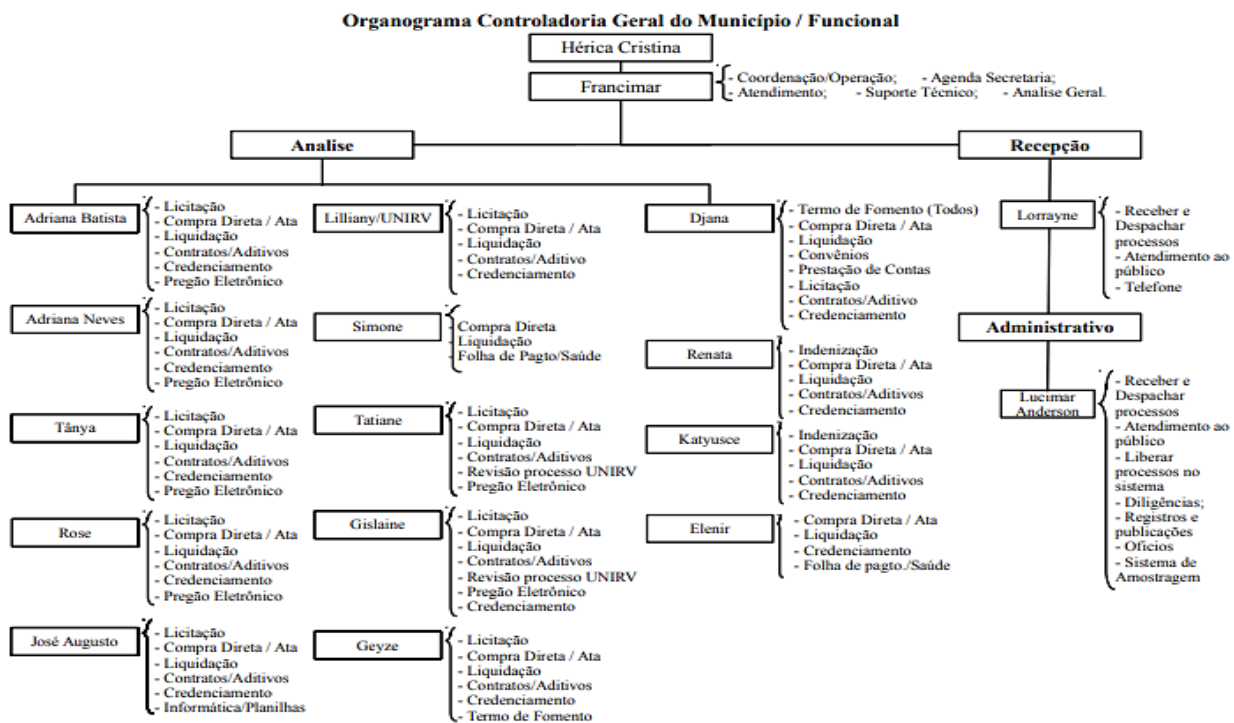
ANEXO 1 – Organogramas da CGM de Rio Verde

Figura 4 - Organograma operacional



Fonte: Ofício 043/2021-CGMRV

Figura 5 - Organograma funcional



Fonte: Ofício 043/2021-CGMRV

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Metodologia de interpretação dos resultados da AOp.....	62
Figura 2 - Modelo de Três Linhas de Defesa (adaptado de IIA, 2013).....	63
Figura 3 - Modelo das Três Linhas do The IIA	64
Figura 4 - Organograma operacional	69
Figura 5 - Organograma funcional.....	69

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 - Histórico que justificou a escolha da temática controle interno no PAF 2021	6
Quadro 2 - Metodologia de escolha do objeto da AOp.....	6
Quadro 3 - Objetivo da AOp e razões de sua definição	7
Quadro 4 - Itens da estrutura da CGM que foram objeto de avaliação da AOp	7
Quadro 5 - Metodologia da AOp.....	9
Quadro 6 - Funções do Sistema de Controle Interno	10
Quadro 7 - Natureza de atuação do OCCI	11
Quadro 8 - Conceito de auditoria interna governamental.....	11
Quadro 9 - Concepção da atividade de avaliação.....	12
Quadro 10 - Características principais da CGM de Rio Verde	13
Quadro 11 - Papéis e responsabilidades dos integrantes do SCI	16
Quadro 12 - Atribuições do OCCI (CGM).....	30
Quadro 13 - Referenciais de conceituação do OCCI e da função auditoria interna governamental.....	52
Quadro 14 - Elementos avaliados no QAACI	53
Quadro 15 - Técnicas de diagnósticos aplicadas em relação ao objeto de auditoria	56
Quadro 16 - Metodologia de coleta de dados.....	56
Quadro 17 - Roteiro da entrevista aplicada com a Controladora-Geral da CGM de Rio Verde	58
Quadro 18 - Roteiro de observação direta e indagação aplicadas em relação ao Sistema CENTI utilizado pelo município de Rio Verde.....	59
Quadro 19 - Metodologia de análise de conteúdo e triangulação das evidências coletadas na AOp.....	61



LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AOp	Auditoria Operacional
ASPIE	Assessoria de Pesquisas e Informações Estratégicas do TCMGO
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CEA	Comissão Especial de Auditoria
CENTI	Sistema de Gestão Municipal CENTI
CF	Constituição Federal
CGEGO	Controladoria Geral do Estado de Goiás
CGM	Controladoria Geral do Município
CGU	Controladoria Geral da União
CONACI	Conselho Nacional de Controle Interno
EGA	Estratégia Global de Auditoria
IIA	<i>The Institute of Internal Auditors</i> (Instituto de Auditores Internos)
IN	Instrução Normativa
INTOSAI	Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPPF	Estrutura Internacional de Práticas Profissionais
IRB	Instituto Rui Barbosa
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MOT	Manual de Orientações Técnicas de Auditoria Governamental do Poder Executivo Federal
NAGs	Normas de Auditoria Governamental
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
OCCI	Órgão Central de Controle Interno
PAF	Plano Anual de Fiscalização
PPA	Plano Plurianual
PT	Papel de Trabalho
QAACI	Questionário de Autoavaliação de Controles Internos
RA	Resolução Administrativa
SCI	Sistema de Controle Interno
TCMGO	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da informação
UCI	Unidade de Controle Interno