



**TRIBUNAL
DE CONTAS**

DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS

RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL

**Controladoria Geral Interna (CGI)
Órgão Central de Controle Interno do
Município de Luziânia-GO**



Goiânia, fevereiro de 2021

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO)

Presidente

Conselheiro Joaquim Alves de Castro Neto

Relator do Processo

Conselheiro Fabrício Macedo Motta

Comissão Especial de Auditoria (CEA)

Auditores de Controle Externo

Bruna Carneiro Marques Maciel

Daniel Ferreira Gonçalves

Daniel Wagner da Silva

Leandro Bottazzo Guimarães

Monara Machado Rezende e Silva

Thiago da Costa Gonçalves

Supervisão

Auditores de Controle Externo

Marco Aurélio Batista de Sousa – Chefe de Divisão

Rubens Custódio Pereira Neto – Chefe de Divisão

Ministério Público de Contas

Procurador-geral de Contas

José Gustavo Athayde

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
1.1 Antecedentes	4
1.2 Objeto	6
1.3 Objetivo e escopo do trabalho.....	6
1.4 Critérios	6
1.5 Metodologia	8
2. VISÃO GERAL	10
2.1 Órgão Central de Controle Interno e sua missão institucional.....	10
2.2 Órgão Central de Controle Interno no Município de Luziânia	17
3. DAS DEFICIÊNCIAS ENCONTRADAS QUANTO À ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL INTERNA DO MUNICÍPIO	19
3.1 Ausência de assessoria em relação à gestão de riscos e em relação à padronização das rotinas e dos controles inerentes aos processos de trabalho	20
3.2 Inexistência de avaliações de controles internos de gestão.....	29
3.3 Incipiência das ações para avaliar a legalidade dos atos de gestão	37
3.4 Inexistência de atividades para avaliar os resultados de gestão	43
3.5 Carência de ações que contribuam para a melhoria contínua da transparência e do controle social	49
3.6 Ausência de monitoramento quanto ao cumprimento das determinações legais exaradas pela CGI e por outros órgãos de controle interno e externo	56
4. CONCLUSÃO	62
5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	66
REFERÊNCIAS	74
GLOSSÁRIO	83
APÊNDICES	91
Apêndice I – Análise dos Comentários dos Gestores	91
ANEXOS	94
Anexo I – Lei Municipal de Luziânia nº 3.559/2013 – Estrutura Administrativa do Município de Luziânia, artigos 38 a 40.....	94
Anexo II – Lei Municipal de Luziânia nº 2.842/2005 – Institui o Sistema de Controle Interno do Município	96
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	101
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	102

RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL CONSOLIDADO - Nº 001/2021

PROCESSO	01392/20
MUNICÍPIO	LUZIÂNIA
ASSUNTO	AUDITORIA OPERACIONAL
PERÍODO	2020
ÓRGÃO	CONTROLADORIA GERAL INTERNA DO MUNICÍPIO
ÁREA	GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA
PREFEITO EM 2020	CRISTÓVÃO VAZ TORMIN
CPF	649.221.461-72
GESTOR EM 2020	ANTÔNIO CARLOS BUENO
CPF	239.202.541-04
PREFEITO A PARTIR DE 2021	DIEGO VAZ SORGATTO
CPF	035.428.261-11
GESTOR A PARTIR DE 2021	ÂNGELA APARECIDA NUNES
CPF	381.518.471-15

1. INTRODUÇÃO

1.1 Antecedentes

1. A Comissão Especial de Auditoria (CEA), constituída por meio das Portarias da Presidência nº 043/2020 e nº 090/2020, nos termos do artigo 102-A do Regimento Interno (RA nº 73/2009) do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO), foi designada para realizar auditorias operacionais estabelecidas na Resolução Administrativa (RA) nº 20/2020 - Plano Anual de Fiscalização (PAF) para o exercício de 2020.

2. O PAF 2020 elegeu o controle interno como uma das áreas prioritárias da gestão administrativa e financeira.

3. Essa proposta foi uma iniciativa da CEA, tendo em vista a necessidade de realizar um trabalho que contribua para o fortalecimento dos Sistemas de Controle Interno (SCI) dos municípios do Estado de Goiás, baseada nas seguintes razões:

a) os achados identificados nas auditorias operacionais realizadas pela CEA (Processos nº 05446/2018 e nº 05447/2018) se relacionam a alguns dos componentes do Sistema de Controle Interno;¹

¹ Conforme a estrutura integrada prevista pelo COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway), são componentes do controle interno: o ambiente de controle; a avaliação de riscos; as atividades de controle; a informação e comunicação e o monitoramento.

b) a Resolução nº 05/2014 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, considerando que:

1. A institucionalização e implementação do Sistema de Controle Interno não é somente uma exigência das Constituições Federal e Estadual, mas também uma oportunidade para dotar a administração pública de mecanismos que assegurem, entre outros aspectos, o cumprimento das exigências legais, a proteção de seu patrimônio e a otimização na aplicação dos recursos públicos, garantindo maior tranquilidade aos gestores e melhores resultados à sociedade. (grifos acrescentados)

2. Assim, a eficiência e a eficácia do Sistema de Controle Interno dos jurisdicionados oportuniza a correção de erros e deficiências estruturais, o que possibilita uma atuação mais especializada por parte do controle externo.

c) a inexistência de auditorias operacionais² realizadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, cujo objeto é o Sistema de Controle Interno ou um de seus componentes;

d) a necessidade de contribuir para o aprimoramento das normativas do TCMGO, relativas ao assunto, a saber: Resoluções Normativas (RN) nº 04/2001 e nº 02/2003; Instruções Normativas (IN) nº 008, nº 009 e nº 010/2015; considerando os aspectos práticos identificados em campo;

e) o entendimento de que o conhecimento da sistemática dos controles internos, bem como a sua avaliação, são imprescindíveis para subsidiar a determinação da extensão e do escopo de outros trabalhos a serem realizados pelo TCMGO;

f) Enfim, a eficácia do SCI favorece a *accountability*³ e a transparência ao conferir com razoável segurança a fidedignidade das prestações de

² Partindo da missão institucional do TCMGO: “*exercer o controle externo da administração pública municipal, contribuindo para o seu aperfeiçoamento, em **benefício** da sociedade*”, tem-se que as auditorias operacionais são instrumentos de fiscalização que podem contribuir para o aperfeiçoamento de sistemas, operações, programas e atividades de governo, através da análise da economicidade, eficácia, eficiência e efetividade, por meio de um exame independente, objetivo e confiável (NBASP 300/9). (grifos acrescentados)

³ Na visão do *International Federation of Accountants (IFAC)* (2001) *accountability* é o processo pelo qual as entidades do setor público e os indivíduos dentro delas são responsáveis por decisões e ações,...) bem como são

contas, instrumentos utilizados para o desempenho das atividades do controle externo e para o controle social.

4. A seleção do Município de Luziânia foi feita a partir da Matriz de Risco Setorial, elaborada por esta Comissão no âmbito do planejamento anual de auditorias operacionais, cujas notas explicativas são peças integrantes do processo nº13.058/2019.

1.2 Objeto

5. Trata-se de auditoria operacional combinada com aspectos de conformidade realizada na Controladoria Geral Interna (CGI), Órgão Central de Controle Interno (OCCI) do Município de Luziânia (Lei Municipal nº 3.559/13, art. 39, parágrafo único).

1.3 Objetivo e escopo do trabalho

6. O objetivo é verificar o desempenho do Órgão Central de Controle Interno do Município de Luziânia no cumprimento de sua missão institucional.

7. O escopo do presente trabalho compreendeu a identificação e análise das atividades desenvolvidas pela CGI, no âmbito da sua missão institucional, relacionadas à execução da despesa; realização da receita; às ações de prevenção de ilícitos funcionais e responsabilização dos agentes; ao controle dos bens móveis e imóveis do Município; às ações para fomentar a transparência e o controle social e às ações que objetivem a padronização dos procedimentos operacionais.

1.4 Critérios

8. A avaliação das atividades executadas pela Controladoria Geral Interna do Município de Luziânia teve por base os seguintes critérios:

- Constituição Federal (CF), artigos 31, 74 e 75;
- Constituição do Estado de Goiás (CE), artigos 79 e 82 c/c 29;

geridos os recursos públicos, bem como todos os aspectos relacionados ao desempenho e aos resultados. A *International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)* (1998) endossa esse consenso, pois considera *accountability* a obrigação imposta aos agentes e entidades públicos de responderem de forma fiscal, gerencial e programática quanto aos recursos que lhes foram conferidos a quem lhes acometeram tais recursos. No mesmo sentido, a *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* (2008) diz que *accountability* é manter alguém responsável, usado como sinônimo do dever de prestação de contas, com o intuito de melhorar a possibilidade de as pessoas mais vulneráveis na sociedade expressarem as necessidades. (*Siu, Marx Chi Kong; Accountability no Setor Público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção; Revista TCU; p.79-80; set/dez 2011*).

- Lei nº 4.320/1964, artigos 75 a 80;
- Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar – LC nº 101/2000), artigos 54, parágrafo único e 59;
- Lei Municipal de Luziânia nº 3.559/2013 (Organização e estrutura);
- Lei Municipal de Luziânia nº 2.842/2005 (Sistema de Controle Interno);
- Resolução Normativa TCMGO nº 04/2001;
- Resolução ATRICON nº 05/2014, Anexo Único;
- *Committe Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO I, 2013). Controle Interno – Estrutura Integrada;
- *Committe Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO II, 2017). Gerenciamento de riscos corporativos integrado à estratégia e ao desempenho;
- *International Organization for Standardization (ISO) 31000:2018 – Gestão de Riscos – Diretrizes*;
- Modelo das Três Linhas do Instituto de Auditores Internos (IIA) de 2020;
- Diretrizes do Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI) para o Controle Interno no Setor Público, 2010, inclusa no Panorama do Controle Interno no Brasil, 3ª Edição, 2017, p. 176/191;
- Diretrizes para Implementação e Funcionamento do Controle Interno – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA);
- Diretrizes e orientações sobre controle interno para jurisdicionados (TCEPR, 2017);
- Estrutura Internacional de Práticas Profissionais de Auditoria Interna (IPPF, 2016);
- Instrução Normativa CGU nº 03/2017 – Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal;
- Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 01/2016, art. 23, § 1º;

- Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal;
- Decreto Federal nº 9.203/2017, artigo 19;
- Decreto-lei nº 200/1967, art. 14;
- Programa de Formação Continuada em Ouvidoria (PROFOCO);
- Programa de Fortalecimento das Ouvidorias (PROFORT);
- Programa Nacional de Integridade, Transparência e Combate à Corrupção (PACTO);
- Sistema Informatizado de Ouvidorias dos Entes Federados (e-Ouv Municípios da CGU);
- Código de melhores práticas de governança corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, item 2.34.5;
- Nível de Maturidade Sistema de Controle Interno;
- Nível de Capacidade Auditoria Interna (Matriz IA-CM).

1.5 Metodologia

9. O trabalho foi realizado em conformidade com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) de nível 3 e 4, internalizadas pelo TCMGO mediante a RA nº 100/2017 – que aprova a adoção das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), traduzidas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB). Observou-se também a RA nº 074/2019 – que aprova a utilização do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) e a RA nº 113/2019 – que disciplina a auditoria operacional no âmbito do TCMGO. Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.

10. Durante todas as etapas (seleção, planejamento e execução) da auditoria, os contatos com os gestores foram realizados remotamente (por telefone, *e-mail*, *whatsapp* e videoconferência) devido à pandemia do novo coronavírus, nos termos da Portaria da Presidência nº 124/2020⁴.

11. Em termos procedimentais a auditoria seguiu rigorosamente as etapas de: (i) levantamento de dados, (ii) planejamento e (iii) execução, sucedidas da elaboração de relatório.

⁴ Dispõe sobre medidas temporárias para prevenção de infecção e propagação da COVID-19 no âmbito do TCMGO.

12. Foi realizado um levantamento de informações gerais da entidade auditada, inclusive dos dados validados do Questionário de Autoavaliação dos Controles Interno (QAACI) relativo ao Processo de Produção de Conhecimento nº13058/2019 e, em seguida, foi utilizado como técnica de diagnóstico a análise SWOT⁵ (Papel de Trabalho – PT 03) para a identificação do ambiente interno (forças e fraquezas) e do ambiente externo (oportunidade e ameaças) e, em seguida do Diagrama de Verificação de Riscos⁶ (PT 05), de modo a subsidiar o planejamento da auditoria.
13. A partir desses dados, no âmbito do planejamento, foi definido o objetivo da auditoria, bem como delimitado o seu escopo.
14. Com o objetivo de reunir evidências para responder a questão de auditoria (Como o OCCI tem atuado para garantir a boa e regular aplicação dos recursos públicos?), formulou-se questionários, os quais foram respondidos eletronicamente juntamente com a inserção da documentação comprobatória das respostas.
15. Analisados esses dados, a equipe gestora foi contatada para sanar dúvidas e inconsistências.
16. Tendo em vista as evidências coletadas, foi elaborada a matriz de achados e o presente Relatório com as propostas de encaminhamento.

⁵ Análise SWOT (*Strengths* - Forças, *Weaknesses* - Fraquezas, *Opportunities* - Oportunidades e *Threats* - Ameaças) ou Análise FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças em português).

⁶ Conhecido na literatura como Matriz de Probabilidade e Impacto de Risco. Integra o universo do planejamento estratégico organizacional. É uma técnica da Gestão de Risco que visa, resumidamente, gerenciar efeitos adversos que possam comprometer um processo de gestão. Na área de controle, sua aplicabilidade foi bem difundida pelo COSO (TCU, 2020). De acordo com a Norma ISO/IEC 31010:2012, a Matriz de Probabilidade e Consequência (Impacto) é fortemente aplicável à identificação de riscos, análise de riscos e avaliação de riscos (ABNT, 2012, p. 19).

2. VISÃO GERAL

2.1 Órgão Central de Controle Interno e sua missão institucional

17. 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 na Constituição Federal, artigo 74.

18. Por Sistema de Controle Interno entende-se o conjunto de órgãos, funções e atividades orientados para o desempenho das atribuições de controle interno indicadas na Constituição Federal e normatizadas em cada Poder e esfera de governo.⁷

19. A Lei Municipal nº 2.842/2005, art. 3º, traz as seguintes atribuições do SCI:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e do orçamento da Município;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração municipal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da Município ;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

20. Cabe destacar que a Lei Municipal nº 2.842/2005, no art. 5º, prescreve que:

No apoio ao Controle Externo (art. 3º, IV), o Sistema de Controle Interno (de responsabilidade e sob a gestão da CGI) deverá exercer, dentre outras as seguintes atividades:

- I. organizar e executar por iniciativa própria ou por determinação do Tribunal de Contas dos Municípios, **programação semestral de auditoria** contábil, financeira, orçamentária, **operacional** e patrimonial nas unidades administrativas sob o seu controle enviando ao Tribunal de Contas dos Municípios os respectivos relatórios;
- II. **realizar auditorias** nas contas dos responsáveis sob seu controle, emitindo relatório e parecer;
- III. **alertar** formalmente a autoridade administrativa competente, para que instaure tomada de contas especiais sempre que tiver conhecimento de qualquer das ocorrências que ensejem tal providência, sob pena de responsabilidade solidária. (grifos acrescentados)

21. Doutrinariamente, são atribuídas quatro funções distintas ao Sistema de Controle Interno, a saber: a função **controladoria**, que é a função que tem por finalidade orientar e acompanhar a gestão governamental, para subsidiar o processo de tomada de decisão de maneira a garantir a melhoria contínua da qualidade do

⁷ Conceito retirado do documento Diretrizes para o controle interno no setor público do CONACI.

gasto público; a função **corregedoria**, que tem por finalidade apurar os indícios de ilícitos praticados no âmbito da Administração Pública e promover a responsabilização dos agentes envolvidos, visando inclusive ao ressarcimento nos casos de dano ao erário; a função **ouvidoria**, que tem por finalidade fomentar o controle social e a participação popular, mediante o recebimento de denúncias e manifestações dos cidadãos em relação à prestação de serviços públicos e a adequada aplicação dos recursos públicos; e a função **auditoria governamental**, que tem por finalidade avaliar os controles internos administrativos dos órgãos e entidades da Administração Pública, examinar a legalidade e a legitimidade e avaliar os resultados da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.⁸

22. Do ponto de vista constitucional e legal, cabe destacar a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 45 de 2009, que acrescenta o inciso XXIII ao artigo 37 da Constituição Federal de 1988, o qual tem significativa implicação na política de controle da Administração Pública, a saber (MATO GROSSO, 2017):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXIII - As atividades do sistema de controle interno da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a que faz referência o art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão em especial as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas na forma da lei. (grifos acrescentados)

23. Nesse contexto, **cabe ao Órgão Central de Controle Interno ou 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.

24. Para melhor ilustrar como deve ser a atuação do OCCI, é muito importante trazer à baila o modelo das três linhas desenvolvido pelo Instituto dos Auditores Internos (IIA) e aderido pela Organização Internacional das Entidades

⁸ Diretrizes para o controle interno do CONACI, 2010.

Fiscalizadoras Superiores (*INTOSA*), *COSO* e *ATRICON*, que atribui as seguintes competências a cada um dos componentes do SCI:

Figura 1 – Modelo de Três Linhas de Defesa (adaptado de *IIA*, 2013)



Fonte: BRASIL (2018a, p. 60)

25. Em julho de 2020 alguns termos e nomenclaturas do Modelo das Três Linhas de Defesa foram atualizados pelo *IIA*.

26. O Modelo das Três Linhas de Defesa agora é denominado de Modelo das Três Linhas do *The IIA*, conforme pode ser visto na figura abaixo.

Figura 2 – Modelo das Três Linhas do The IIA

O Modelo das Três Linhas do The IIA



Fonte: IIA (2020, p. 4)

27. Note-se na ilustração acima que 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.⁹

⁹ Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 01/2016.

28. Os controles internos de gestão são de responsabilidade dos gestores da entidade, cabendo à alta direção desenhá-los 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.

29. 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 planejado.

30. 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.

31. 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.

32. 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 Controladorias, etc.

33. Vale destacar que a responsabilidade pela segunda 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.

34. 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.**

35. Assim, 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 (RN TCMGO nº 002/2003, art. 4º), 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.

36. O OCCI, portanto, revela-se como 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.

37. A ATRICON, por meio da Resolução ATRICON nº 05/2014, atribui ao OCCI/UCI as seguintes responsabilidades:

- comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à economicidade, eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial das unidades que compõem a estrutura do órgão;
- avaliar o cumprimento e a execução das metas previstas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual;
- apoiar o Controle Externo;
- representar ao Tribunal de Contas sobre irregularidades e ilegalidades;
- acompanhar o funcionamento das atividades do Sistema de Controle Interno;
- assessorar a Administração;
- realizar auditorias internas, inclusive de avaliação do controle interno e de avaliação da política de gerenciamento de riscos da organização;
- avaliar as providências adotadas pelo gestor diante de danos causados ao erário, especificando, quando for o caso, as sindicâncias, inquéritos, processos administrativos ou tomadas de contas especiais, instaurados no período e os respectivos resultados, indicando números, causas, datas de instauração e de comunicação ao Tribunal de Contas;
- acompanhar os limites constitucionais e legais;
- avaliar a observância, pelas unidades componentes do Sistema, dos procedimentos, normas e regras estabelecidas pela legislação pertinente;
- elaborar parecer conclusivo sobre as contas anuais;
- revisar e emitir parecer acerca de processos de Tomadas de Contas Especiais;
- orientar a gestão para o aprimoramento do Sistema de Controle Interno, sobre a aplicação da legislação e na definição das rotinas internas e dos procedimentos de controle;
- monitorar o cumprimento das recomendações e determinações dos órgãos de controle externo e interno;
- zelar pela qualidade e pela independência do Sistema de Controle Interno.

38. O OCCI é encontrado nas estruturas dos entes públicos com diversas denominações: Controladoria Geral; Controladoria de Controle Interno; Auditoria Interna; Coordenadoria de Controle Interno; etc. Esses órgãos devem atuar de maneira autônoma e independente, preferencialmente com sua estrutura ligada à autoridade máxima do ente, conforme exemplos (figuras 3 e 4) abaixo.

Figura 3 – Organograma sem a instância (comitê) de governança (adaptado de Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCEPR, 2017, p. 14)



Fonte: Equipe de Auditoria (2020)

Figura 4 – Organograma com a instância (comitê) de governança (adaptado de TCEPR, 2017, p. 14)



Fonte: Equipe de Auditoria (2020)

2.2 Órgão Central de Controle Interno no Município de Luziânia

39. No Município de Luziânia, as atribuições do Órgão Central de Controle Interno ficam a cargo da Controladoria Geral Interna, conforme previsto nos artigos 39 e 40 da Lei Municipal nº 3.559/2013 (Anexo I).

40. A CGI encontra-se, na estrutura do Município, integrada ao Gabinete do Executivo (Lei nº 3.559/2013, art. 38) e tem por finalidade:

assessorar, orientar, acompanhar e avaliar os atos de gestão da Prefeitura Municipal de Luziânia, o qual compete propor normas e procedimentos para a adequação das especificações dos materiais e serviços e para o aprimoramento dos controles sobre os atos que impliquem despesa ou obrigações.

Parágrafo único. O Sistema Municipal de Controle Interno está sob a responsabilidade da Controladoria Geral Interna do Município, órgão central de controle, podendo contar com a atuação de servidores indicados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, subordinando-se estes administrativamente aos dirigentes dos órgãos ou entidades de origem e tecnicamente ao seu titular (Lei Municipal nº 3.559/2013, art. 39).

41. A Controladoria Geral Interna do Município tem como área de competência os seguintes assuntos:

- I. a observância de normas, técnicas de auditoria, roteiros, manuais e diretrizes estabelecidos pelo órgão central;
- II. a observância e execução dos planos de auditoria aprovados pelo órgão central;
- III. a elaboração de relatórios requisitados pelo órgão central.

Parágrafo único. Sujeitam-se ao controle e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, as atividades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas próprias ou transferidas, respeitada a competência da Câmara Municipal para o controle externo (Lei Municipal nº 3.559/2013, artigo 40).

42. Não existem objetivos estratégicos e prioridades definidas no âmbito do órgão, sendo que as principais atividades atualmente desenvolvidas pela Controladoria para atingir as finalidades apontadas acima são:

Quanto ao sistema de controle interno de gestão, há registros informatizados através do Sistema Prodata¹⁰, no modo Compras e Licitações, Frotas, Orçamento, Patrimônio e Gestão de Pessoal, implementada pela Controladoria Geral Interna, porém não há como comprovar tal implementação, pois os controles passaram a ser feitos automáticos via sistema e foram resultados de estudos e discussões entre a Controladoria Geral Interna e os gestores municipais. São realizados controles efetivos rotineiramente cumprindo a legislação vigente, porém de **maneira informal**, sem mapeação do quantitativo, ressaltando os relatórios que os sistema Prodata fornece. Todos os procedimentos administrativos, tais como Processos Licitatórios, Contratos, Convênios, **Notas de Empenhos, Liquidações, todas as despesas** realizadas pelos diversos gestores que compõem o Executivo Municipal, FMS, FUNDEB, FMAS, FMDCA, FEMBOM e IPASLUZ-Previdência e Saúde, **finalizam com a verificação e autenticação do Controle Interno, antes de efetuado o pagamento da despesa**. Ao final de cada exercício financeiro a Controladoria Interna elabora Relatório Anual que é encaminhado ao TCMGO, junto ao Balanço Geral. Quanto a política de divulgação de normas na administração municipal é feita através de Ofícios e Memorandos, que sempre foi prática adotada, vez que é a forma que alcança todo o corpo funcional do Município. Procuramos atender as Instruções Normativas desse Egrégio Tribunal e as recomendações feitas através dos Acórdãos emitidos pontualmente por este Órgão de Fiscalização (informações prestadas pela Controladoria via Ofício nº 04/2020-CGI em 04/02/2020). (grifos acrescentados)

43. Além disso, a Controladoria **não dispõe de dotação orçamentária específica** na Lei Orçamentária Anual (LOA) referente aos exercícios de 2011 a 2020 conforme constatado no QDD (Quadro de Detalhamento da Despesa) de 2011 a 2020.

2.2.1 Estrutura organizacional da CGI

44. Para exercer as atividades apontadas no tópico anterior, a CGI se organiza da seguinte maneira:

- I. Gabinete do Controlador.
- II. Assessoria Executiva.

¹⁰ Trata-se do sistema de informática contratado pelo Município de Luziânia junto à Prodata Gestão Estratégica.

- III. Auditoria de Despesas da Administração Direta.
- IV. Auditoria de Despesas dos Fundos e Administração Indireta.
- V. Auditoria de Despesas de Contratos e Credenciamento.
- VI. Auditoria de Procedimentos Licitatórios, Contratos e Convênios.

Fonte: Luziânia (Lei Municipal nº 3.559/2013, art.38)

45. Não existe organograma específico da Controladoria, nem divisões ou departamentos internos referentes a cada atividade desenvolvida pela CGI, o que pode ser justificado pela diminuta estrutura desse órgão no Município.

2.2.2 Estrutura de pessoal da CGI

46. Atualmente (26/01/2021) a Controladoria Geral Interna possui a seguinte dotação de servidores:

Quadro 1 – Servidores lotados na Controladoria Geral Interna

Efetivo / Comissionado	Cargo	Grau de Escolaridade e Formação	
Efetivo	Assistente Administrativo	Ensino médio	Completo
Efetivo	Assistente Administrativo	Ensino Superior / Secretariado Executivo	Graduação Completa
Efetivo	Escriturária	Ensino Superior / Pedagogia	Graduação Incompleta
Comissionado	Controlador Geral Interno	Ensino Superior / Administração	Graduação Completa
Comissionado	Assessor Executivo	Ensino médio	Completo

Fonte: Luziânia (2020, Resposta Complementar ao Ofício nº 154/2019-CEA, Doc. 03-E de 26-01-2021)

Elaboração: Equipe de Auditoria (2021)

47. Conforme pode ser visto no Quadro 1 acima, a CGI possui 05 (cinco) servidores, sendo 03 (três) servidores efetivos e 02 (dois) servidores comissionados. Note-se que dos três servidores efetivos, apenas um deles possui graduação completa.

3. DAS DEFICIÊNCIAS ENCONTRADAS QUANTO À ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL INTERNA DO MUNICÍPIO

48. Este capítulo tem o objetivo de discorrer sobre as deficiências encontradas na avaliação da atuação da Controladoria Geral Interna de Luziânia, tendo em vista sua missão institucional enquanto Órgão Central do Controle Interno desse Município, e que podem prejudicar a garantia da boa e regular aplicação dos recursos públicos pelo Poder Executivo.

49. Para essa avaliação foram aplicados questionários eletrônicos junto aos gestores da CGI, divididos em temáticas, tendentes a mapear as ações de controle relacionadas à receita e despesa municipal, aos bens móveis e imóveis do Município, à prevenção de atos ilícitos e responsabilização, à transparência e controle social e à padronização de rotinas administrativas, cujas respostas foram ratificadas com a análise de documentos comprobatórios encaminhados pela CGI.

3.1 Ausência de assessoria em relação à gestão de riscos e em relação à padronização das rotinas e dos controles inerentes aos processos de trabalho

50. A CGI não tem desempenhado o seu papel na coordenação quanto à normatização dos procedimentos e seus controles inerentes baseada na gestão de riscos executados pelos órgãos do Poder Executivo.

51. Inicialmente, para tratar deste achado, importante conceituar gestão de riscos, que significa, em resumo, gerenciar os eventos adversos a que uma organização está exposta, com vistas a garantir que esses eventos não impactem no atingimento de seus objetivos.

52. A gestão de riscos consiste em: mapear os riscos, avaliá-los (em relação à sua probabilidade de ocorrência e seus impactos) e tratá-los de acordo com o apetite a risco definido pela organização. No tratamento dos riscos é que se insere a implementação de controles internos, cujo objetivo é eliminar, mitigar ou até mesmo transferir a terceiros os riscos que possam prejudicar os objetivos da organização.

53. Assim, é inconcebível pensar em implementação de controles internos em uma organização sem que primeiro sejam conhecidos os riscos associados às atividades dessa organização, uma vez que a razão de ser de um controle é enfrentar um determinado risco.

54. Nesse contexto, cabe destacar as competências relacionadas à gestão de riscos: a alta administração da organização é responsável por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos dos seus diversos órgãos; já o corpo funcional de cada um desses órgãos é responsável por executar os controles internos associados às suas atividades conforme concebidos e reportar à alta administração em casos de falhas constatadas, gerenciando os riscos relacionados com sua área de atuação; e o OCCI é responsável por coordenar todo o sistema de controle interno, principalmente assessorando a alta administração e avaliando a adequação e eficácia

dos controles instituídos (essa segunda atribuição será tratada no tópico 3.2 deste Relatório).

55. A assessoria do OCCI em relação à gestão de riscos se dá por meio de: fornecimento de metodologias apropriadas (exemplo: modelo COSO, política de gerenciamento de riscos da CGU – IN nº 01/2016, que podem ser adaptados à realidade municipal); estímulo à adoção de uma política formal de gestão de riscos; capacitação e treinamento dos gestores; sugestão de boas práticas, etc.

56. Nesse sentido, vale citar as diretrizes da ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro), que orientam que:

Os órgãos de Controle Interno devem atuar de forma sistemática e orientada para a avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles internos primários e da governança pública, expedindo, quando necessário, normas regulamentares com vistas a prevenir ilícitos e compatibilizar as práticas administrativas aos princípios constitucionais da Administração Pública. (Item 17 das Diretrizes da ENCCLA para implementação e funcionamento de controle interno)

As atividades dos órgãos de Controle Interno devem contemplar, entre outras, ações de orientação e capacitação aos gestores públicos, com vistas à melhoria dos controles internos primários, ao aprimoramento da gestão pública e à prevenção quanto à má aplicação dos recursos públicos. (Item 20 das Diretrizes da ENCCLA para implementação e funcionamento de controle interno)

57. Além disso, como parte da gestão de riscos, é importante também que se busque padronizar as rotinas administrativas e os procedimentos de controle associados a essas rotinas dentro da organização..

58. Conforme os itens 14f e 20 da Resolução ATRICON nº 05 de 2014:

O funcionamento eficaz do Sistema de Controle Interno das organizações públicas pressupõe a normatização das atribuições e responsabilidades, das rotinas de trabalho mais relevantes e de maior risco e dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos e dos processos de trabalho da organização.

À Unidade de Controle Interno compete, entre outras atribuições, coordenar, orientar e opinar acerca da normatização das rotinas e dos procedimentos de controle inerentes aos processos de trabalho da organização, bem como realizar auditorias de avaliação dos controles internos dos sistemas administrativos e dos processos de trabalho da entidade ou órgão, visando promover sua melhoria contínua.

59. A padronização auxilia na prevenção de práticas ineficientes, antieconômicas, corrupção, outras inadequações, além de possibilitar que não haja perda de dados em caso de troca de gestão, por exemplo, e evitar retrabalhos.

60. Ao OCCI, nesse contexto, cabe estimular que os gestores normatizem suas rotinas internas, por meio de instruções normativas, portarias, definição de fluxogramas, procedimentos operacionais padrão, elaboração de cartilhas e manuais com linguagem acessível, etc., orientando-os inclusive sobre boas práticas identificadas em outras organizações.

61. Inclusive, uma das diretrizes do CONACI para o desempenho da função controladoria pela unidade de controle interno é a de orientar o gestor público de forma proativa ou provocada, sobre matérias relacionadas à execução dos atos administrativos com vistas à prevenção de práticas ineficientes, antieconômicas, corrupção e outras inadequações, além de propor ações para a racionalização dos recursos.

62. A ação do OCCI nesse sentido deve ser coordenada com as demais pastas para mapear os processos e avaliar os riscos envolvidos, com a consequente padronização dos processos e rotinas administrativas e do desenho dos controles para enfrentar os riscos.

63. Essa interação permite alinhar o conhecimento daqueles que estão diretamente envolvidos com as rotinas administrativas, possibilitando maior adesão por parte dos gestores das melhorias sugeridas pelo OCCI.

64. Assim, como em Luziânia a Controladoria Geral Interna do Município (CGI) é quem exerce o papel de Órgão Central de Controle Interno (OCCI), caberia a ela assessorar a alta gestão do Município e os gestores dos demais órgãos e entidades municipais na gestão dos riscos associados a seus objetivos, e coordenar a normatização e padronização de seus processos de trabalho e procedimentos de controle.

65. Entretanto, no Município de Luziânia essa coordenação entre o OCCI e as demais pastas para normatizar os processos administrativos e os controles para tratar os riscos envolvidos teve início em 2020.

66. Foi verificado que em 2020 foi construída a normatização que dispõe sobre o processo de licitações e contratos (Instrução Normativa Conjunta nº 01/2020), de iniciativa da própria CGI e da Procuradoria Geral do Município.

67. Há também a Portaria Conjunta nº 01/2020 que estabelece medidas para institucionalizar o ciclo obrigatório de publicação dos atos administrativos do Poder

Executivo Municipal, de iniciativa da própria CGI e das Secretarias Municipais de Administração, Finanças e Planejamento.

68. Note-se também que, no presente exercício, foi publicada a primeira versão do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, também de iniciativa da CGI em conjunto com outras pastas afetas à gestão e fiscalização de contratos.

69. Não obstante ser um avanço no quesito de normatização e manualização de rotinas administrativas, ainda não há um mapeamento de riscos e de controles internos de gestão para tratar os respectivos riscos envolvidos nas rotinas administrativas, tarefa a ser realizada junto aos envolvidos diretamente na execução dos processos e atividades.

70. No decorrer da auditoria foram obtidas **evidências** baseadas nas seguintes respostas:

a) Embora a Controladoria tenha respondido que *"desde o mês de maio, busca-se construir a padronização"*, a IN Conjunta nº 01/2020 sobre Licitações e o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos apresentados indicam que a padronização foi iniciada no corrente exercício;¹¹

b) A Controladoria respondeu que orienta e assessora os gestores na padronização de suas atividades, porém, tal assessoramento se dá por meio da Divisão de Assuntos Institucionais (órgão não pertencente à estrutura da CGI), e não pela própria CGI. O manual de gestão e fiscalização de contratos apresentado demonstra que a orientação e assessoria ainda não incipientes;¹²

c) A Controladoria respondeu expressamente que não propõe ações aos demais órgãos e entidades visando a racionalização de recursos devido à insuficiência de pessoal. Foi apresentado o Contrato nº 043/2020 referente à prestação de serviços de assessoria e consultoria, inclusive sobre a implantação do Programa de Integridade (*Compliance*) no Município. O contrato foi firmado pela alta gestão e, conforme informação da própria Controladoria, não houve participação

¹¹ Resposta 1.1 do Questionário Padronização.

¹² Resposta 2.1 do Questionário Padronização.

efetiva do OCCI na execução do referido contrato. Também não foi possível analisar mais a fundo os desdobramentos da execução desse contrato, em razão de não terem sido encaminhados documentos para tanto;¹³

d) A Controladoria respondeu expressamente que não atua de forma alguma na gestão de riscos e que não assessora os demais órgãos e entidades no mapeamento de riscos;¹⁴

e) A CGI não se baseia em normativos ou referenciais técnicos de gestão para conduzir suas atividades tais como Manuais, Cartilhas, Diretrizes e outros que disponham sobre governança, gestão de riscos, controles internos e auditoria interna e que tratem da diferenciação de conceitos entre controles internos e auditoria interna, por exemplo. A IN Conjunta nº 01/2020 sobre licitações e fiscalização de contratos não se refere à governança e gestão de riscos, tratando apenas de controles internos de gestão;¹⁵

f) Com relação à pandemia da COVID-19, as informações¹⁶ e documentação¹⁷ encaminhadas pela CGI demonstraram que ela não assessorou os gestores em relação à necessidade de avaliação de riscos relacionados às decisões e ações do poder público municipal, referentes às contratações e aos impactos na arrecadação. Ademais, o Decreto Municipal nº 363/2020, que institui a Comissão de Governança, o Decreto Municipal nº 396/2020, que inclui a CGI na Comissão de Governança, e o Regimento Interno da Comissão de Governança não demonstram se houve supervisão e monitoramento dos impactos da COVID-19 por parte a CGI. Sua atuação se restringiu em encaminhar ofícios aos gestores indicando a necessidade do cumprimento de formalidades e exigindo a devida publicação de todos os atos

¹³ Resposta 3.1 do Questionário Padronização; Resposta 4.1 do Questionário Receita.

¹⁴ Respostas 9.1 e 10.1 do Questionário Padronização; Resposta 2.7 do Questionário Receita; Resposta 3.9 do Questionário Despesa; Ofício nº102/2020-CGI, item 2b (questionário padronização), em resposta ao Ofício nº032/2020-CEA.

¹⁵ Respostas 4.2, 5.1 do Questionário Padronização; Respostas 1.2 e 1.3 do Questionário Receita; Respostas 1.2 e 1.3 do Questionário Despesa.

¹⁶ Respostas 6.1, 7.1, 11.1 e 12.1 do Questionário Padronização; Respostas 5.1, 5.3 e 5.4 do Questionário Despesa.

¹⁷ Ofício nº 027/2020-CGI (anexo ao questionário padronização, item 7.2); Ofício nº 082/2020-CGI (anexo ao Ofício nº 102/2020-CGI, item 2b do questionário padronização).

relacionados à COVID-19, sem que houvesse monitoramento da implementação dessas exigências e apoio da CGI em relação a metodologias relacionadas à gestão de riscos;

g) Não há normativos para orientar a implementação dos controles em relação aos bens patrimoniais do Município e a Controladoria não acompanha, não avalia e nem monitora os controles implementados relacionados aos bens móveis e imóveis, e também não sugere melhorias e aperfeiçoamentos baseados nas melhores práticas;¹⁸

h) A participação da CGI na padronização dos processos é incipiente e não há avaliação dos riscos envolvidos nos procedimentos relacionados à arrecadação municipal. Eventualmente, ela é consultada de maneira informal. Quanto à previsão da arrecadação, a CGI não mencionou se participa do levantamento de riscos para preenchimento do Anexo de Riscos Fiscais, demonstrando que não ocorre a avaliação da ocorrência de riscos no decorrer do exercício.¹⁹

71. As principais **causas** apuradas para a ocorrência do achado tratado neste tópico são: necessidade de atualizar a regulamentação com referência às atividades que devem ser desenvolvidas pela CGI como Órgão Central de Controle Interno; atribuição de competências à CGI incompatíveis com as suas finalidades institucionais (como exercício de controles internos de gestão); falta de capacitação e treinamento contínuos; falta de suporte da alta gestão em estruturar a CGI de maneira a conferir-lhe a independência e autonomia necessárias à sua atuação; quantitativo insuficiente de pessoal; e ausência de referenciais técnicos de gestão no âmbito da CGI.

72. Em relação à necessidade de atualizar a regulamentação que trata das atribuições da CGI, foi constatada a existência da lei que estrutura e organiza a Controladoria (Anexo I – Lei nº 3.559/2013) e a Lei que institui o SCI (Anexo II – Lei

¹⁸ Respostas 2.1 a 7.1 do Questionário Bens Móveis e Imóveis.

¹⁹ Resposta 8.1 do Questionário Padronização; Respostas 2.7, 4.1 e 4.2 do Questionário Receitas; Resposta 2.2 do Questionário Despesa.

nº 2.842/2005), as quais tratam, de maneira abrangente, de suas finalidades e competências institucionais, todavia no que concerne à lei que instituiu o SCI (Anexo II – Lei nº 2.842/2005), falta clareza em relação à atuação da CGI no âmbito do SCI, não havendo distinção clara de suas responsabilidades e das responsabilidades da alta administração e dos demais órgãos e entidades municipais.

73. Foi constatada a resistência por parte dos gestores em compreender a natureza da atuação da CGI²⁰, porque parecem não entender a importância de mapear os processos, elencar os riscos envolvidos e enfrentá-los com a implantação dos controles internos adequados, além disso, não há clareza quanto à responsabilização de cada um, decorrente de falhas na legislação local. Dessa forma, a assessoria e coordenação da CGI fica prejudicada.

74. Como **efeito** para o Município, tendo em vista que o principal objetivo da gestão de riscos é garantir que os objetivos da organização sejam atingidos, a ausência de assessoria da CGI nesse sentido aos demais órgãos e entidades municipais, pode comprometer o atingimento das finalidades institucionais desses órgãos e entidades, ou seja, comprometer a eficácia de toda a gestão municipal.

75. Além disso, considerando que a avaliação dos riscos (probabilidade e impacto) visa auxiliar no processo de implementação dos controles internos, de forma que riscos baixos demandem menos mecanismos de controle e vice e versa, a ausência de assessoria da CGI aos demais órgãos nesse sentido, pode comprometer a relação custo-benefício dos controles implementados. Isto posto, é provável que exista excesso de controles para processos com baixa incidência de riscos, ou ainda, na outra ponta, deixar riscos altos descobertos relacionados a outros processos, pela ausência de mecanismos de controle adequados para mitigá-los.²¹

76. Esse cenário também prejudica a prevenção da ocorrência de atos ilícitos no âmbito da administração municipal e outras inadequações, comprometendo o *compliance* (conformidade; integridade).

77. Por fim, a ausência de padronização das rotinas administrativas dos órgãos municipais pode ocasionar práticas ineficientes, uma vez que, sem padronização formal quanto à execução do processo, as pessoas tendem a executar os processos de trabalho com base no conhecimento adquirido com a própria prática,

²⁰ Resposta 4.2 do Questionário Padronização.

²¹ Decreto-lei 200/1967, art. 14.

repassando esse conhecimento informalmente aos servidores que chegam, perpetuando a prática de atos inadequados e ocasionando retrabalhos. De outro modo, a gestão fica refém do conhecimento de alguns servidores que sempre executaram aquele processo, gerando sobrecarga e impossibilitando ou dificultando a rotatividade no exercício das funções. Daí, se por algum motivo esses servidores não estão presentes, perde-se o conhecimento, prejudicando a continuidade²² dos serviços públicos.

78. Visando sanar a deficiência apresentada neste tópico, propõe-se **determinar** ao Chefe do Poder Executivo de Luziânia que, inicialmente, atualize a regulamentação das atribuições da CGI, de modo a esclarecer as finalidades institucionais do OCCI, diferenciar as responsabilidades relacionadas ao SCI, e de modo a não atribuir à CGI atribuições estranhas à sua finalidade institucional, tal como estabelecido na Constituição da República e na Constituição do Estado de Goiás. Em seguida, que busque estruturar adequadamente a Controladoria, de modo que lhe sejam garantidas a autonomia e independência necessárias, buscando identificar as necessidades qualitativas e quantitativas de pessoal e de recursos tecnológicos necessários à atuação da CGI. Por último, que regule os marcos normativos a respeito das competências dos órgãos do Poder Executivo, de modo a constar que a implementação e execução dos controles internos é de responsabilidade dos gestores e servidores de cada pasta, cabendo à CGI a coordenação relativa à padronização dos processos de trabalho e seus respectivos controles e o assessoramento da gestão de risco.

79. Propõe-se também **recomendar** ao Chefe do Executivo Municipal que institucionalize metodologias apropriadas para o assessoramento em relação à gestão de riscos, à coordenação quanto à definição das rotinas administrativas e os respectivos controles.

80. Propõe-se também **recomendar** ao Chefe do Executivo Municipal, juntamente com o Controlador Geral de Luziânia, que promovam, por meios próprios ou utilizando-se de cursos disponíveis nas plataformas dos diversos órgãos de controle interno e externo, a capacitação adequada do quadro funcional da CGI.

²² A continuidade atende ao conceito jurídico indeterminado constitucional de serviço adequado (art. 175, parágrafo único, inciso IV, CF)

81. À CGI propõe-se **recomendar** que busque adotar referenciais técnicos de gestão que tratem de metodologias adequadas para a coordenação da gestão de riscos e normatização das rotinas administrativas e procedimentos de controle dos diversos órgãos municipais, bem como que adote um planejamento formal de suas atividades, que busque incluir ações relacionadas à essa coordenação.

82. Com a implementação das determinações e recomendações ora propostas, são esperados os seguintes **benefícios**:

a) Melhoria da eficácia no atingimento dos objetivos dos diversos órgãos municipais pela adoção de mecanismos de controle que permitam o gerenciamento adequado dos riscos que possam afetá-los;

b) Melhoria da relação custo-benefício dos controles internos de gestão, uma vez que a avaliação de riscos permite o entendimento quanto aos processos que demandam mais mecanismos de controle e quais demandam menos, possibilitando a desburocratização em processos com baixos riscos;

c) Melhoria no enfrentamento de riscos com alto potencial de comprometimento dos objetivos da organização, uma vez que a avaliação de riscos permite o mapeamento desses riscos altos e extremos e a implementação de mecanismos de controle que sejam suficientes para mitigá-los;

d) Contribuição para a conformidade dos atos da administração (*compliance*), uma vez que a padronização de mecanismos de controle, baseada nas avaliações de riscos, tem potencial de inibir a prática de atos irregulares no âmbito da administração municipal;

e) Melhoria da eficiência dos órgãos municipais, uma vez que a padronização de rotinas administrativas otimiza o trabalho dos servidores, evitando retrabalhos;

f) Mitigação da possibilidade de perda de informações e de dados, uma vez que a padronização de rotinas internas, por meio da manualização, por exemplo, permite que o conhecimento quanto aos trâmites administrativos não fique restrito a determinadas pessoas, minimizando o prejuízo à continuidade dos serviços públicos nos casos de rotatividade de servidores, mudanças de gestão, chegada de novos servidores, etc.

- g) Atuação da CGI em consonância com as diretrizes da auditoria interna no setor público no que diz respeito à padronização das rotinas administrativas e à gestão de riscos;
- h) Maior possibilidade de atingir os índices e indicadores do Município em função do acompanhamento por meio de alertas e pontos de controles;
- i) Fortalecimento das funções auditoria e controladoria do SCI.

3.2 Inexistência de avaliações de controles internos de gestão

83. A CGI não realiza auditoria para avaliar a adequação do desenho e eficácia dos controles internos concebidos e implementados pela gestão do Município.

84. A auditoria interna é uma das funções do controle interno, que tem por finalidade **avaliar os controles internos administrativos** dos órgãos e entes jurisdicionados, avaliar a legalidade, legitimidade e os resultados da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, bem como da aplicação dos recursos públicos por pessoas físicas ou jurídicas.²³

85. Conforme o Modelo das Três Linhas do *The IIA*, é papel da auditoria interna, representado pelo Órgão Central de Controle Interno 'a avaliação e assessoria independentes e objetivas sobre a adequação e eficácia da governança e do gerenciamento de riscos'.

86. A Resolução da ATRICON nº 05/2014, em seu item 27 c, estabelece como prerrogativa da unidade de auditoria interna a 'realização de auditorias internas periódicas para avaliação dos controles internos dos processos de trabalho da organização'.

87. A avaliação dos controles internos implementados pelos diversos órgãos municipais é primordial para o funcionamento adequado do SCI, uma vez que por meio dela é que é possível aos gestores ter um retorno quanto à adequação e eficácia dos procedimentos de controle por ele implementados e/ou executados.

88. Assim, essas avaliações agregam valor para as entidades e permitem que o OCCI atue de maneira preventiva ao invés de concentrar sua atuação apenas em ações a *posteriori*, já detectando possíveis falhas nos controles internos que

²³ CONACI, Diretrizes para o controle interno no setor público, item 15, 2010.

possam levar a situações de inconformidade, desvios, malversação de recursos, práticas ineficientes, etc., e podendo atuar de maneira mais efetiva para que essas situações não se concretizem.

89. Além disso, a avaliação de controles internos também otimiza o trabalho da Controladoria, uma vez que, por meio dela, é possível que a CGI atue avaliando todo o ambiente de controle da entidade e/ou seus macroprocessos, identificando gargalos que poderiam afetar toda a cadeia daquela atividade, de maneira que não seja necessário atuar em cada uma das etapas do processo em si.

90. Nesse sentido, a CGI não deve atuar executando algum mecanismo de controle interno, mas, de modo independente, deve avaliar se os controles concebidos pela gestão e executados por cada servidor responsável pelo processo, são capazes de responder aos riscos e garantir os objetivos para os quais foram concebidos, a saber: **operacional** (eficácia e eficiência das operações, inclusive metas financeiras e salvaguarda de ativos); **divulgação** (requisitos de confiabilidade, oportunidade e transparência ou outros termos estabelecidos pelas autoridades competentes); **conformidade** (cumprimento de leis e regulamentações).²⁴

91. Foram constatadas as seguintes **evidências** que comprovam a inexistência de avaliações dos controles internos de gestão pela CGI:

a) A CGI afirmou que não acompanha e nem avalia os controles internos relacionados aos bens móveis e imóveis do Município, de maneira a comprovar se os controles implementados estão atingindo suas finalidades, não havendo, portanto, uma sistemática de avaliação dos controles implementados, como forma de verificar sua eficácia na salvaguarda e contabilização dos ativos;²⁵

b) Em relação aos procedimentos vinculados à arrecadação da receita pelo Município, a CGI respondeu que nunca participou desse processo e quem monitora os controles relacionados a essas atividades é a Secretaria de Finanças do

²⁴ Controle Interno – Estrutura Integrada, modelo conceitual COSO I (2013).

²⁵ Respostas 1.5, 2.1 a 2.4; 2.6, 3.1 e 3.2 do Questionário Receita; Respostas 2.1, 4.1 e 5.1 do Questionário Bens Móveis e Imóveis.

Município e, enquanto OCCI, não os avalia. Quanto à previsão da arrecadação, também não há acompanhamento pela CGI, ou seja, ela não avalia os controles dessa atividade;²⁶

c) Quanto aos processos que originarão a inscrição da dívida ativa, a CGI também respondeu que não atua avaliando os controles internos envolvidos²⁷. Dessa forma não há garantias pelo Sistema de Controle Interno de que os valores registrados cumprem com os requisitos ou se apenas figuram nos demonstrativos fiscais e contábeis. Outro risco é de que as baixas desses valores ocorram sem o respectivo lastro, provocando dano ao erário;

d) Com relação aos processos relativos à despesa pública, a CGI verifica apenas as formalidades, atuando como parte do processo, e não de maneira independente, avaliando os controles internos inerentes ao processo;²⁸

e) No que se refere ao controle da execução de contratos com terceiros, embora a CGI tenha respondido que atua como supervisora do processo e como consultora no controle da execução de contratos com terceiros, a própria justificativa contraria a resposta, pois a análise processual é feita de maneira verbal e apenas quando a CGI é provocada. A CGI analisa todos os contratos após o empenho;²⁹

f) Quanto à fiscalização das pessoas físicas ou jurídicas que receberam recursos públicos para cumprir algumas finalidades, a CGI respondeu expressamente que não atua de forma alguma³⁰. Desse modo não são verificados os controles instituídos para a garantia do cumprimento dos objetivos dos repasses, além de ter como base de análise relatórios que não passaram pelo crivo da credibilidade pela CGI, uma vez que há apenas uma conferência do atendimento à formalidade prevista;

²⁶ Respostas 1.5, 2.1, 2.4 e 2.6 do Questionário Receita.

²⁷ Resposta 2.6 do Questionário Receita.

²⁸ Resposta 1.4 do Questionário Despesa.

²⁹ Resposta 3.3 do Questionário Despesa.

³⁰ Resposta 3.4 do Questionário Despesa.

g) A CGI respondeu expressamente que não atua de forma alguma no acompanhamento dos limites previstos na LRF e nem no acompanhamento dos processos que originarão as operações de crédito. Também não atua de forma alguma no reconhecimento dos passivos do Município. As principais justificativas para não atuar de forma alguma é porque existem outras áreas específicas que cuidam desses controles. Assim, é possível verificar que não existe uma sistemática implementada para avaliar os controles internos associados às diversas atividades relacionadas às despesas municipais.³¹

92. Sendo assim, foi verificado que a atuação da Controladoria ocorre de maneira pontual, aleatória ou como parte do processo, não existindo uma sistemática implementada para avaliar os controles internos associados aos diversos processos executados pelo Município ou a ele submetidos. A assessoria e consultoria da CGI ocorrem apenas de maneira verbal e apenas quando a CGI é provocada. Com isso, não há registros de dados e informações para subsidiar análises mais robustas.

93. A razão para essa abstenção reside, principalmente, na ausência de referenciais técnicos de gestão para conduzir a atuação da CGI, que especifiquem e regulamentem o exercício da auditoria interna para a avaliação dos controles internos pelo OCCI.

94. Dessa forma, essa indefinição sobre a postura independente que a CGI deve assumir em relação aos controles internos, tem ocasionado a atribuição do exercício de controles internos de gestão à Controladoria, o que, por um lado, prejudica a imparcialidade com que a CGI deveria atuar em relação à avaliação independente dos controles instituídos pela gestão e, por outro, inviabiliza a própria realização dessas avaliações, uma vez que os servidores ficam sobrecarregados com atividades de controle das despesas públicas, por exemplo, diminuindo a capacidade operacional de atuação da Controladoria em outras frentes de atuação.

³¹ Repostas 3.6, 3.7 e 3.10 do Questionário Despesa.

95. Outra **causa** sensível é a ausência de auditores internos na CGI, bem como a inexistência de uma carreira definida no âmbito municipal para os integrantes do OCCI, em desacordo com a IN/TCMGO nº 008/2014.

96. Note-se que o diagnóstico do perfil dos órgãos de controle interno integrantes do CONACI, constante no Panorama do Controle Interno no Brasil (CONACI, 2017, 3ª edição, item 3.1)³², trata da carreira de auditor interno e pode servir como um guia para a criação de carreira específica para área de controle interno.

97. Nas respostas aos questionários, verifica-se que a insuficiência de servidores é apontada pelos gestores como **causa** para a não realização de atividades de fiscalização³³. Atualmente, o quadro funcional da CGI é composto por 05 (cinco) servidores, um quantitativo a ser melhorado para o desempenho das atividades do OCCI. Note-se que 40% (quarenta por cento) dos servidores são comissionados, e dos 3 (três) servidores efetivos, apenas 1 (um) deles possui graduação completa³⁴, em substituição de mão de obra privativa de servidor público, em burla à regra do concurso público³⁵ e em desvio de função³⁶, e, portanto, não têm as prerrogativas necessárias para o exercício da auditoria interna.

98. Embora esse pessoal atue na realização de atividades administrativas típicas de controle interno e, mesmo que tivesse a formação adequada para o exercício das funções, os cargos que ocupam não estão vinculados ao exercício da auditoria interna, uma vez que a natureza do cargo em comissão não permite o exercício adequado dessa função, em razão da continuidade e independência³⁷ que o trabalho exige.

99. Nesse sentido, destaca-se que a atividade fiscalizatória exercida pelo Ente público é típica do Estado, não cabendo terceirização, e é prerrogativa dos

³² Panorama do Controle Interno no Brasil (2017) disponível em: http://conaci.org.br/wp-content/uploads/2018/01/Panorama-do-Controle-Interno-Conaci-LIVRO_ED_3%C2%BA-.pdf

³³ Resposta complementar ao Ofício nº 154/2020-CEA, doc. 03-b.

³⁴ Vide Quadro 1.

³⁵ art. 37, inciso II da CF/88.

³⁶ art. 37, inciso V da CF/88.

³⁷ A independência está relacionada ao princípio da objetividade conforme dispõe o Código de Ética do IIA.

servidores efetivos³⁸, os quais devem cumprir as exigências legais e ter a habilitação profissional para o exercício de suas funções, de modo a assegurar a qualidade e a continuidade do serviço público, impedir possíveis ingerências políticas no trabalho de auditoria, além de permitir o investimento em treinamento, capacitação e formação continuada dos servidores³⁹.

100. O principal **efeito** da falta de avaliação dos controles internos de gestão pela CGI é o comprometimento dos objetivos para os quais eles devem ser implantados.

101. Dessa forma, cria-se um ambiente favorável à ocorrência e perpetuação de situações contrárias à legalidade, seja por desconhecimento do servidor ou por má fé, pois são necessários controles adequados e eficazes para garantir a conformidade da gestão pública e que o OCCI verifique a sua adequação e eficácia de forma abrangente, considerando a integralidade da gestão pública.

102. Também há o comprometimento do desempenho da gestão pública, considerando os requisitos relacionados à eficiência, à eficácia, à efetividade e à economicidade da gestão pública. Ressalta-se que atentar apenas para o cumprimento de formalidades processuais não garante que a gestão tenha tido um desempenho (*performance*) almejado, por isso é necessário instituir controles para tal e que o OCCI os avalie contribuindo para o melhor desempenho possível da gestão pública.

103. De igual modo, essa omissão também pode prejudicar a adequada salvaguarda dos ativos da entidade municipal, pois, se o OCCI não atenta para a existência e a eficácia dos controles internos destinados à salvaguarda desses ativos, esse ambiente propício ao descontrole favorece o mau uso dos bens, seu extravio, bem como a incerteza quanto ao seu real valor patrimonial⁴⁰, o que reflete na própria confiabilidade das prestações de contas e demonstrações contábeis.

104. Outro princípio prejudicado é o que diz respeito à integridade e confiabilidade⁴¹ da informação contábil-financeira, uma vez que isso é,

³⁸ Lei Municipal de Luziânia nº 2.842/2005 (SCI), art. 9º: Dispõe que as atividades de **fiscalização** exercida pelo Controle Interno são **indelegáveis** e **impostergáveis**, devendo ser exercida apenas por servidores **efetivos** e que possuam **conhecimentos técnicos** exigidos para o exercício do cargo. (grifos acrescentados)

³⁹ Princípio da competência conforme dispõe o Código de Ética do IIA.

⁴⁰ Princípio do Registro pelo Valor Original.

⁴¹ A representação fidedigna é uma das características qualitativas fundamentais para que a informação contábil-financeira seja útil (itens 2.12 a 2.19 do Pronunciamento Técnico CPC - Comitê de Pronunciamentos Contábeis (R2) - Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro).

razoavelmente, garantido quando os controles inerentes aos processos são avaliados; se isso não acontece, os relatórios de prestação de contas dos gestores municipais, inclusive o que é submetido aos órgãos de controle externo e publicado no Portal da Transparência, não têm essa garantia. E isso interfere diretamente na qualidade do trabalho da CGI ao analisar os demonstrativos e prestações de contas que recebe, como também na análise realizada pelos órgãos de controle externo, como o TCMGO, e prejudica o controle social que se alimenta dessas informações disponíveis no Portal da Transparência.

105. Há também prejuízo à relação custo-benefício do controle, uma vez que a ausência de avaliação dos controles internos da gestão pode contribuir para a perpetuação de implementação de mecanismos de controle excessivos em operações que representem baixos riscos à organização.

106. Por fim, também prejudica a função de auditoria interna inerente ao OCCI, desviando-a de sua finalidade de atuação no âmbito do Sistema de Controle Interno ao executar as atividades de controle interno, em alguns casos, ao invés de avaliá-lo.

107. Perante esses apontamentos, propõe-se **determinar** ao Chefe de Governo que regulamente a realização de auditorias para a avaliação dos controles internos de gestão pela CGI, e que estruture o quadro funcional da CGI com servidores efetivos, considerando a necessidade de criação da carreira de Auditor Interno ou outra nomenclatura similar.

108. Do mesmo modo, propõe-se **recomendar** ao Controlador Geral Interno que, tendo em vista a capacidade operacional do OCCI diante de suas competências, planeje as ações que serão executadas periodicamente, de modo a contemplar a auditoria para avaliação dos controles internos de gestão, utilizando-se de critérios como agregação de valor⁴², relevância, materialidade, criticidade/vulnerabilidade (matriz de riscos) e relevância.

109. Além disso, propõe-se **recomendar**, ainda, à CGI que busque adotar internamente referenciais técnicos de gestão para conduzir sua atuação, com metodologias apropriadas para a avaliação dos controles internos de gestão dos diversos órgãos do Município e avaliação da maturidade do SCI municipal, tais como

⁴² Item 12.1.1.4 da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade – CFC nº 986/03 que aprova a Normas Brasileiras de Contabilidade – NBC TI 01 – Da Auditoria Interna.

os modelos COSO I (2013) – Estrutura integrada de controle interno e COSO II (2017) – Gerenciamento de riscos corporativos integrado à estratégia e ao desempenho; bem como que busque capacitar seu corpo funcional para o desempenho dessa atribuição.

110. Por fim, pretende-se **recomendar** ao Controlador Geral de Luziânia que faça gestão junto ao Chefe do Poder Executivo no sentido de incluir no plano de governo o nível de maturidade do SCI e o nível de capacidade da auditoria interna almejados pelo Município, bem como que: enquanto não forem instituídos esses níveis almejados, que a CGI atue junto aos gestores para estipularem esses níveis e faça a devida avaliação e monitoramento, com base na matriz *IA-CM*⁴³ para a auditoria interna e matriz SCI, para checar a possibilidade de atingimento dos níveis de maturidade e capacidade ora estipulados, propondo os ajustes necessários para seu atingimento.

111. Eis os **benefícios esperados** com a implementação das determinações e recomendações ora propostas:

a) Contribuição para o adequado tratamento de riscos que possam afetar os objetivos dos órgãos municipais, uma vez que pela avaliação dos controles internos de gestão é possível ter um *feedback* (retorno) em relação à eficácia dos controles no enfrentamento desses riscos;

b) Melhoria da relação custo-benefício do controle, uma vez que a avaliação dos controles internos de gestão permite identificar casos em que controles estão sendo implementados em excesso para enfrentar riscos considerados baixos, por exemplo;

c) Otimização da capacidade operacional da CGI, uma vez que a avaliação dos controles internos de gestão permite que se avalie o ambiente de controle interno dos órgãos e/ou seus macroprocessos como um todo, identificando os pontos que possam gerar falhas nos processos, o que diminui a necessidade de que a Controladoria precise fiscalizar cada operação separadamente;

⁴³ *Internal Audit Capability Model* (Modelo de Capacidade Auditoria Interna). O *IA-CM* (*Internal Audit Capability Model for the Public Sector*), desenvolvido em 2009, pelo Instituto de Auditores Internos (IIA), sob coordenação do *The Institute of Internal Auditors Foundation Research (IIARF)* e apoio do Banco Mundial, é um modelo universal de avaliação de capacidade que possibilita a identificação dos elementos necessários para o estabelecimento de uma atividade de auditoria interna efetiva no setor público, de modo a fornecer um plano sequencial, lógico e evolutivo para o seu desenvolvimento, em alinhamento às necessidades da organização e aos padrões profissionais aplicáveis à atividade de auditoria interna (<http://www.conaci.org.br/noticias/modelo-ia-cm-e-aprovado-como-referencial-metodologico-para-o-conaci>).

d) Atuação da CGI de acordo com as diretrizes e melhores práticas de auditoria interna no setor público no que concerne à avaliação dos controles internos de gestão;

e) Fortalecimento da função auditoria do SCI.

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

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

113. A avaliação da legalidade ou conformidade dos atos da gestão é determinação expressa no artigo 70 da Constituição Federal e deve incidir sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente.⁴⁴

114. Tal competência também está normatizada na Resolução Normativa do TCMGO nº 04/2001, artigo 1º, II.

115. Do mesmo modo o artigo 3º, inciso II, da Lei Municipal de Luziânia nº 2.842/2005, atribui à CGI (responsável pela gestão do SCI⁴⁵) a competência de comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração municipal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidade de direito privado.

116. Conforme as Diretrizes do CONACI para o Controle Interno, item 15, a avaliação da legalidade também é um dos objetivos da auditoria interna.

117. Essa atribuição deve ser exercida de modo integral dentro da administração pública e para com os terceiros que administrem recursos públicos, considerando todos os aspectos da gestão que estão submetidos à legalidade.

118. Assim, a avaliação de legalidade da gestão é feita principalmente por meio do exercício de atividades de fiscalização, que são típicas da auditoria interna (inspeções, auditorias, visitas técnicas), mas também pode ser feita, por exemplo, por meio de análises de processos de compra (licitações, inexigibilidades, dispensas); acompanhamento da execução de contratos; análise de prestações de contas de terceiros; acompanhamento da gestão patrimonial da entidade; acompanhamento da

⁴⁴ A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (Artigo 70, CF).

⁴⁵ Conforme dispõe o parágrafo único, art. 39, da Lei Municipal de Luziânia nº 3.559/2013.

execução de despesas consideradas expressivas, com alto risco de desvios ou relevantes para a sociedade (tais como despesas relacionadas à área da saúde e educação), etc.

119. Portanto, cabe ao OCCI, como órgão responsável pela função auditoria interna dentro do SCI, primordialmente o exercício de atividades de fiscalização com vistas a comprovar a legalidade da gestão, sendo que outras atividades que também visem a esse fim devem ser realizadas conforme previsto nas legislações desses órgãos, que podem contemplar no seu escopo de atuação atividades e análises que entendam pertinentes, relevantes e essenciais no contexto de determinado ente público para a comprovação da legalidade dos atos.

120. Contudo, foi constatado na execução da auditoria que a CGI não exerce atividades de fiscalização que visem à essa comprovação de legalidade e que as demais atividades desenvolvidas com esse fim são ainda incipientes, restritas a análises documentais, na maioria das vezes exercidas como partes do processo ao invés de tendentes a avaliá-los de modo independente.

121. São estas as situações identificadas durante a execução da auditoria, que **evidenciam** a atuação deficiente da CGI:

a) A CGI respondeu expressamente que não existe nenhum controle informatizado no que concerne à avaliação dos atos de legalidade da gestão. A CGI mencionou que atua informalmente no que concerne às despesas mais expressivas. Quanto à verificação da compatibilidade da despesa com os programas de governo (inclusive a motivação contratual) e ao controle da execução de contratos com terceiros, a CGI respondeu que atua antes do empenho (supervisão do processo) ou orienta de forma verbal (consultoria). Foi possível constatar que a atuação da CGI na avaliação da legalidade dos atos da gestão abrange a certificação de todos os processos de liquidação⁴⁶ das despesas municipais. Essas certificações são

⁴⁶ Note-se que no parágrafo 41 desse Relatório foi informado pela CGI em 04/02/2020 que “todos os procedimentos administrativos, tais como Processos Licitatórios, Contratos, Convênios, **Notas de Empenhos, Liquidações, todas as despesas** realizadas pelos diversos gestores que compõem o Executivo Municipal, FMS, FUNDEB, FMAS, FMDCA, FEMBOM e IPASLUZ-Previdência e Saúde, **finalizam com a verificação e**

baseadas em listas de verificação (*checklist*) e restritas à análise documental, como parte integrante do processo, conforme dispõe a Lei Federal nº 8.666/1993 e a IN Conjunta de Luziânia nº 001/2020, que tratam de licitações e contratos e o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos de Luziânia;⁴⁷

b) A CGI não desenvolveu sistemática para avaliar a legalidade dos atos originários das despesas relacionadas ao enfrentamento da COVID-19, não obstante todos os riscos de fraudes e desvios relacionados. Informou que houve debates apenas de maneira informal no período da pandemia, demonstrando que a CGI não assessorou a gestão em relação às contratações, à necessidade de reprogramação de despesas e em relação aos controles instituídos para a devida contabilização das despesas relacionadas ao período em análise, consistindo a atuação da CGI em tirar dúvidas sobre as contratações e enviar ofícios solicitando a publicação das contratações;⁴⁸

c) A CGI afirmou que não realiza nenhum tipo de atividade, inclusive auditorias, com vistas a avaliar a legalidade dos atos relacionados à receita municipal, tais como vinculação da receita, destinação dos recursos obtidos com alienação de ativos, renúncia de receitas, inscrição em dívida ativa;⁴⁹

d) Com relação aos atos relativos aos bens patrimoniais, a CGI assegura que não atua avaliando a conformidade dos atos relativos à exata contabilização dos bens patrimoniais, bem como no tratamento que é dado aos bens inservíveis pelo Município.⁵⁰

122. Como **causa** principal dessa incipiência, foi constatada a ausência de referenciais técnicos de gestão para conduzir a atuação da CGI, que especifiquem como devem ser desenvolvidas as atividades pelo Órgão Central de Controle Interno, de modo a atingir seus objetivos institucionais enquanto avaliação dos aspectos legais de todos os atos de gestão.

123. Com relação a isso, é importante ressaltar que não há desconhecimento por parte da gestão sobre a avaliação da legalidade dos atos de gestão que precisa

autenticação do Controle Interno, antes de efetuado o pagamento da despesa". Porém, durante o andamento da auditoria, a CGI informou que passou a atuar apenas no momento da liquidação das despesas no intuito de minimizar a realização pela CGI de controles internos de gestão. (grifos acrescentados)

⁴⁷ Respostas 1.3, 2.2, 3.1, 3.3 a 3.7, 3.10 e 4.1 do Questionário Despesa; Ofício nº 102/2020-CGI, itens 3, 5 e 6.

⁴⁸ Respostas 5.1 e 5.2 do Questionário Despesa

⁴⁹ Respostas 1.5, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6 e 3.1 do Questionário Receita; Ofício nº 102/2020-CGI, item 4.

⁵⁰ Respostas 5.1 e 6.1 do Questionário Bens Móveis e Imóveis.

ser efetuada pelo Sistema de Controle Interno, entretanto o papel do OCCI não está no exercício dos controles internos de responsabilidade da gestão que assegurem a legalidade dos atos, mas na avaliação, por meios adequados, desses processos, e, como isso não está claro em regulamentação específica, pois há uma confusão no exercício dessa competência.

124. Tendo em vista o número de servidores, que conforme relatado nos questionários, não são suficientes para atender todas as demandas de trabalho, foi possível identificar que outra **causa** relacionada é a ausência de planejamento das atividades da CGI⁵¹, que vise paulatinamente contemplar nos planos de atividades (planos de auditoria) da Controladoria ações de controle relacionadas a todas as finalidades institucionais do Órgão Central de Controle Interno, utilizando-se de critérios de risco, relevância, agregação de valor, materialidade, dentre outros, para definir um escopo de atuação periódica que considere todos os atos da gestão e não somente aqueles relacionados à execução orçamentária.

125. Em especial, quanto à ausência da realização de trabalhos de fiscalização para a avaliação da legalidade dos atos de gestão, foi verificado também, como **causa**, a inexistência de auditores internos competentes na CGI para o desempenho dessa função, como relatado no achado anterior.

126. Foi constatado também que a ausência de um planejamento formal por parte da CGI contribui para a não atuação da Controladoria em diversas de suas atribuições, inclusive na avaliação de legalidade dos atos da gestão.

127. Sabe-se que, diante da amplitude do campo de atuação do controle interno, da diversidade de tarefas que esse Ente deve exercer de maneira obrigatória e das dificuldades estruturais que esses órgãos enfrentam, é impossível que eles consigam abarcar todas as transações do Município ao mesmo tempo. Portanto, é necessário atuar estabelecendo-se objetivos estratégicos, prioridades, de acordo com as finalidades institucionais do OCCI e objetivando contemplar objetos que agreguem valor às entidades, que apresentem maior risco de desvios e ineficiências e/ou representem maior materialidade para o Município e relevância para a sociedade.

128. O planejamento visa, nesse contexto, auxiliar na atuação estratégica da CGI. Assim, um planejamento permitiria que a atuação da Controladoria ocorresse de

⁵¹ Respostas 2.2, 6.1 do Questionário Bens Móveis; Respostas 12.2 e 13.2 do Questionário de Atos Ilícitos e Responsabilização; Resposta 3,1 do Questionário Receita; Resposta 3.6 do Questionário Despesa.

maneira seletiva, desafogando-a e colocando em perspectiva todas as frentes em que é necessário a CGI atuar, com vistas a conciliar todas essas atividades que devem ser desenvolvidas com sua capacidade operacional e buscando-se, gradativamente, atuar em todas elas por meio da seleção de objetos variados. A ausência de planejamento ocasiona desvios de rota e uma atuação tendente a sempre “apagar incêndios”, com risco inclusive de, como verificado no caso concreto, deixar-se de desempenhar muitas de suas atribuições constitucionais e legais.

129. O primeiro **efeito** da forma como a CGI tem atuado com relação à avaliação da legalidade dos atos de gestão é o comprometimento da capacidade operacional da Controladoria, inviabilizando a execução de outras atividades imprescindíveis à sua missão institucional. Ademais, isso interfere na independência necessária para a realização de atividades de fiscalização, uma vez que tem atuado como parte do processo e não os avaliando.

130. Como **consequência** dessa necessidade de atualizar a regulamentação detectada no decorrer da auditoria, foi verificado que, na prática, são atribuídas à Controladoria atividades estranhas à sua finalidade institucional de OCCI, tais como o exercício de controles internos típicos de gestão, que deveriam na verdade ser de responsabilidade das unidades executoras do SCI, ou seja, dos demais órgãos municipais responsáveis que executam as atividades relacionadas àquele controle associado.

131. Foi verificado, por exemplo, que a CGI é responsável por “atestar” todos os processos de execução de despesa do Município, verificando as formalidades relacionadas com o empenho, a liquidação e o pagamento. Essa situação faz com que toda a capacidade operacional da CGI seja comprometida nessas análises, inviabilizando que a Controladoria atue na sua atribuição típica de OCCI relacionada à assessoria da gestão de riscos e coordenação na padronização de rotinas administrativas. Esse fato ainda é agravado quando se observa a estrutura de pessoal da CGI, que atualmente conta com apenas cinco servidores.

132. Aliás, o quantitativo de pessoal foi outra causa detectada e uma justificativa constante apontada pela CGI nos questionários para o não exercício de diversas de suas atribuições institucionais.

133. Além disso, a lacuna deixada na sua atuação, contribui para que existam e/ou perpetuem-se inconformidades na administração municipal, como os desvios ou malversação dos recursos públicos, prejudicando-se o *compliance* e a *accountability*.

134. Por fim, importante destacar que também há descumprimento da própria Lei Municipal de Luziânia nº 3.559/2013, artigos 39 e 40, e da RN nº 004/2001-TCMGO, que preconizam que cabe ao OCCI avaliar a legalidade dos atos da gestão patrimonial, financeira, orçamentária, operacional e contábil do Município.

135. Com isso, perante esses apontamentos, propõe-se **determinar** ao Chefe do Executivo Municipal que revise os marcos normativos (Leis Municipais nº 2.842/2005 e nº 3.559/2013, por exemplo) relativos às atribuições e regulamentação das atividades do OCCI, de modo a desonerar o OCCI do exercício de atividades de controles internos de gestão, e esclarecendo, de fato, como deve ser sua atuação independente em relação à avaliação da legalidade dos atos de gestão, bem como que estruture o quadro funcional da CGI com servidores efetivos organizados em carreira como de auditor interno, por exemplo, ou outra nomenclatura similar.

136. Também **recomenda-se** ao Chefe de Governo que promova, em parceria com a alta gestão da CGI, a capacitação adequada do corpo funcional do OCCI para o desempenho desse trabalho.

137. Do mesmo modo, propõe-se **recomendar** ao Controlador Geral Interno que, tendo em vista a capacidade operacional do OCCI diante de suas competências, que planeje, por meio da utilização de critérios para a escolha dos objetos fiscalizados, as ações que serão executadas periodicamente, voltadas às atividades de fiscalização para a avaliação da legalidade dos atos de gestão, considerando todos os aspectos e a integralidade da gestão pública.

138. Propõe-se, ainda, **recomendar** ao Controlador, que busque internalizar algum referencial técnico de gestão para conduzir a atuação da Controladoria, com metodologias apropriadas para as auditorias internas, mediante a elaboração de um manual de auditoria ou adoção formal de outros referenciais que tratem de auditoria interna.

139. Por fim, propõe-se **recomendar** ao Controlador que haja sistematização das atribuições da Controladoria, de modo que seja atribuída formalmente a alguma de suas áreas o exercício de atividades de fiscalização, tais como inspeções e auditorias, de forma periódica e com base nos critérios apropriados, tais como

agregação de valor, materialidade, criticidade/vulnerabilidade (matriz de riscos) e relevância definidos pela própria CGI, com registros formais de todas as etapas das fiscalizações realizadas.

140. Com a implementação dessas determinações e recomendações propostas, espera-se como **benefícios**:

- a) Prevenção de desvios e malversação dos recursos públicos pela observância dos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade no âmbito da administração municipal;
- b) Aprimoramento da gestão pública, uma vez que ações de fiscalização tais como as auditorias de conformidade possibilitam a sugestão de melhorias no âmbito da administração municipal;
- c) Atuação da CGI alinhada às diretrizes e boas práticas da auditoria interna no setor público na avaliação da legalidade dos atos da gestão;
- d) Fortalecimento das funções controladoria e auditoria do SCl.

3.4 Inexistência de atividades para avaliar os resultados de gestão

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

142. Semelhantemente à atribuição tratada no tópico anterior, a avaliação dos resultados da gestão também consiste na emissão de uma opinião com base na análise de evidências. Contudo, o objetivo aqui é emitir um juízo de valor sobre o desempenho da gestão, em termos de eficácia, eficiência e efetividade.

143. Outros tipos de atividades além da auditoria operacional (TCU, 2020)⁵², que podem ser desenvolvidas com o intuito de fornecer à sociedade um *feedback* quanto à qualidade do gasto público, são as avaliações quanto ao cumprimento das metas do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA) e atingimento de metas e dos impactos esperados dos programas de governo; acompanhamentos e análises em relação a índices oficiais que tratem da eficiência administrativa em determinadas áreas, tais como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), Índice de Desenvolvimento da Educação

⁵² O Manual de Auditoria Operacional do TCU (2020) está disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>

Básica (IDEB), Índice de Desempenho dos Municípios (IDM) e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), etc.

144. A avaliação dos resultados da gestão quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração municipal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, é competência do Sistema de Controle Interno, prevista no artigo 74, II, da Constituição Federal e na própria Lei Municipal de Luziânia que institui o SCI no âmbito do Executivo e Legislativo (Lei nº 2.842/2005, art. 3º, inciso II).

145. A avaliação do resultado da gestão no que concerne à eficácia e eficiência é uma das finalidades da auditoria interna previstas nas Diretrizes do CONACI, item 15, e cabe à unidade de auditoria essa atribuição, além da avaliação quanto à economicidade e efetividade na aplicação dos escassos recursos públicos. Nesse sentido, a Lei Municipal de Luziânia nº 2.842/2005, artigo 3º, II, atribuiu à CGI (responsável pela gestão do SCI) a competência para realizar tal avaliação.

146. Para *Cohen et al* (1993 *apud* TCU, 2020), a eficiência é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado.⁵³

147. A eficácia é definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados⁵⁴. O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.⁵⁵

⁵³ Manual de Auditoria Operacional TCU, 2020, p.11 e 12.

⁵⁴ *Cohen et al* (1993 *apud* TCU, 2020).

⁵⁵ Manual de Auditoria Operacional TCU, 2020, p.11 e 12.

148. A economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (ISSAI/3000/1.5, 2004).

149. Por fim, ainda conforme *Cohen et al* (1993 *apud* TCU, 2020), a efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado (*COHEN*; *FRANCO*, 1993).⁵⁶.

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

a) A CGI respondeu expressamente que não atua de forma alguma na análise e acompanhamento de indicadores oficiais tais como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), Índice de Desempenho dos Municípios (IDM) e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁵⁷, não havendo iniciativas da própria Controladoria em utilizar-se desses indicadores para promover uma avaliação qualitativa da gestão;⁵⁸

b) A CGI também afirmou que, em relação às metas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e às metas relacionadas aos programas de governo, sua atuação também se dá por meio de consultoria, mas apenas quando há demanda dos gestores, e não há o

⁵⁶ Manual de Auditoria Operacional TCU, 2020, p.11 e 12.

⁵⁷ Note-se que esses indicadores integram a Matriz de Risco Setorial do TCMGO – documento utilizado pelo Tribunal para selecionar os jurisdicionados a serem fiscalizados.

⁵⁸ Resposta 3.5 do Questionário Despesa.

desenvolvimento de atividade fiscalizatória para avaliar a eficácia da gestão no atingimento das metas propostas nos planos de governo;⁵⁹

c) Em relação à execução de fiscalizações que tenham por objetivo avaliar a gestão pelos aspectos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade, a CGI respondeu que não realiza atividades nesse sentido, como, por exemplo, auditorias operacionais de modo a recomendar ajustes de rotas visando a eficiência operacional;⁶⁰

d) A CGI respondeu expressamente que não realiza fiscalizações periodicamente com o objetivo de avaliar os resultados da gestão de modo a recomendar ajustes de rotas visando a eficiência operacional no que concerne à arrecadação municipal.⁶¹

151. De modo geral, as **causas** principais para a inexistência de atuação da CGI em relação à avaliação dos resultados da gestão municipal são a falta de capacitação e treinamento contínuos e a ausência de referenciais técnicos de gestão que tratem de auditoria interna governamental, que contribuem sobremaneira para a deficiência aqui apontada, uma vez que são imprescindíveis para o exercício da função auditoria.

152. Também foi constatada como **causa** a ausência de auditores internos de carreira para o exercício das atividades de fiscalização voltadas à avaliação de desempenho da gestão no Município de Luziânia, o que reflete a falta de conhecimento pelo corpo funcional em relação aos métodos adequados para empreender esse tipo de trabalho de modo eficiente e eficaz. Embora a própria Constituição Federal de 1988 já tenha atribuído essa competência ao SCl, esse tipo de trabalho não é usual para a maioria dos OCCl, todavia o investimento em capacitação e treinamento pelo Município para esse fim só será viável quando a CGI contar com servidores efetivos para o seu exercício, pois é imperativo dar continuidade aos trabalhos de fiscalização, notadamente no que diz respeito ao monitoramento das recomendações e determinações, sendo que nesse caso a independência e a autonomia do cargo de auditor interno são indispensáveis para o bom andamento.

⁵⁹ Resposta 3.8 do Questionário Despesa.

⁶⁰ Resposta 4.2 do Questionário Despesa.

⁶¹ Respostas 1.5, 2.2 e 3.2 do Questionário Receita.

153. Nesse sentido, é importante trazer à baila as diretrizes para a implementação e funcionamento de controle interno da ENCCLA:

Os órgãos de Controle Interno devem dispor de recursos orçamentários, materiais, tecnológicos e de pessoal adequados e suficientes para o desempenho de suas atribuições (Item 05).

Os órgãos de Controle Interno devem manter programa permanente de capacitação de seus quadros funcionais que garanta a constante atualização de conhecimentos e a adequada execução das atividades afetas ao controle (Item 11).

A atuação dos órgãos de Controle Interno deve ser pautada por normas profissionais que confirmem os princípios básicos da auditoria interna, proporcionem uma estrutura adequada para a execução de trabalhos de valor agregado, estabeleçam as bases para a avaliação de qualidade das ações de controle e promovam a melhoria dos processos e operações organizacionais (Item 13).

As normas profissionais para a prática da auditoria governamental devem observar os padrões internacionalmente estabelecidos, a exemplo da Estrutura Internacional de Práticas Profissionais do Instituto dos Auditores Internos (IPPF/IIA) e das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI/INTOSAI), adaptados ao contexto e às peculiaridades dos órgãos do Sistema de Controle Interno (Item 14).

Os órgãos de Controle Interno devem estabelecer formalmente manuais e procedimentos que contemplem orientações relativas às etapas de planejamento, execução e supervisão dos trabalhos, bem como sobre a comunicação dos resultados, o controle de qualidade das ações de controle e o monitoramento das recomendações (Item 15). (grifos acrescentados)

154. Convém destacar que outra **causa** impeditiva para esse tipo de trabalho é a informalidade de algumas ações realizadas pela CGI, o que pode ocasionar perda de dados e de informações e obstar o devido acompanhamento dos resultados da gestão, com vistas a subsidiar a avaliação do desempenho da entidade. Uma vez que, para a avaliação de desempenho é imprescindível a existência de parâmetros adequados, além de uma base de dados confiável que permita o acompanhamento sistemático de seu desempenho (*performance*).

155. Como **efeitos** da não atuação da CGI em relação à avaliação de resultados da gestão, tem-se a possibilidade de ocorrência ou perpetuação de situações antieconômicas, inefetivas, ineficazes e ineficientes no âmbito da administração municipal, que podem comprometer o atingimento dos objetivos das políticas públicas, dos programas e dos serviços públicos municipais e acarretar prejuízos ao erário em razão de desperdício ou mau uso dos recursos.

156. Há também o descumprimento das Leis Municipais de Luziânia nº3.559/2013 (artigos 39 e 40) e nº 2.842/2005 (art. 3º, inciso II e § 4º), e da RN

nº004/2001-TCMGO (art. 1º, inciso II e § 4º), uma vez que preconizam que cabe ao OCCI avaliar os resultados da gestão pelos aspectos da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.

157. Perante esses apontamentos, propõe-se **determinar** ao Chefe de Governo que atualize a regulamentação das atividades de fiscalização que devem ser executadas pela CGI para avaliar o desempenho da gestão, com a adoção de metodologias apropriadas para a condução dos trabalhos, bem como que estruture o quadro funcional da CGI com servidores efetivos devidamente capacitados, considerando a necessidade de criação da carreira de auditor interno para tal.

158. Do mesmo modo, propõe-se **recomendar** ao Controlador Geral Interno que, no planejamento periódico⁶² das atividades da Pasta, de acordo com sua capacidade operacional e com base em critérios de escolha apropriados, busque contemplar ações de fiscalização para avaliar o desempenho da gestão, bem como promova, em parceria com o Poder Executivo, a capacitação adequada para o corpo funcional.

159. Também **recomenda-se** ao Controlador que padronize os trabalhos de fiscalização, utilizando-se, preferencialmente, de meios informatizados para que seja possível acompanhar seu andamento, de modo a reduzir as fragilidades processuais que prejudicam a efetividade da fiscalização, do mesmo modo, para que também seja possível ter uma base de dados confiável para parametrizar suas avaliações.

160. São **benefícios esperados** ao serem implementadas as determinações e recomendações propostas:

a) As avaliações do resultado da gestão contribuirão para a eficiência e efetividade da gestão municipal, melhorando-se a qualidade do gasto público e o desempenho da gestão (melhoria dos indicadores de gestão do município, como o IEGM, IDEB, IDM, IDH, etc.);

b) Contribuição para o aprimoramento da gestão pública municipal, uma vez que ações de fiscalização, tais como as auditorias operacionais, possibilitam a sugestão de melhorias nos processos, sistemas, operações e atividades do município, proporcionando a prevenção de desperdícios e da má gestão dos recursos públicos municipais;

⁶² Lei Municipal de Luziânia nº 2.842/2005, art. 5º, inciso I.

c) Atuação da CGI conforme as diretrizes e boas práticas de auditoria interna no setor público no que concerne à avaliação dos resultados da gestão;

d) Fortalecimento das funções controladoria e auditoria do SCI.

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

161. Foi constatado que a CGI não tem cumprido a contento o seu papel de fomentar a transparência e o controle social.

162. Conforme orientam as Diretrizes para o Controle Interno no Setor Público do CONACI, itens 4 e 54, no exercício da função Controladoria, cabe ao OCCI fomentar a transparência e o controle social da gestão governamental, coordenando ações nesse sentido, como forma de prevenir e combater a corrupção.

163. A transparência pública pressupõe não apenas quantidade, mas qualidade na divulgação dos atos públicos, ou seja, informações claras e objetivas, compreensíveis ao público a que se destina.⁶³

164. Especificamente em relação à transparência, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) dispõe em suas Diretrizes para a implantação e funcionamento do controle interno que cabe ao OCCI promover a transparência e fiscalizar o cumprimento, pelos órgãos públicos sob sua responsabilidade, da Lei de Acesso à Informação (item 21).

165. Para o atingimento desse objetivo é necessário assegurar não somente a publicação periódica dos demonstrativos fiscais, financeiros e contábeis, mas zelar para que esses dados tenham a confiabilidade, o que indubitavelmente, depende de um sistema de controle interno que assegure a aderência às normas, a eficiência e eficácia administrativa.

166. Assim, o gerenciamento do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (E-SIC) é de responsabilidade da alta gestão municipal, e a alimentação do portal da transparência de responsabilidade dos gestores de todos os órgãos municipais. Contudo, como OCCI e, atendendo às diretrizes de controle interno

⁶³ Nesse sentido, vide explicações do Conselheiro do TCMGO, Fabrício Macedo Motta, no artigo 'Publicidade e transparência são conceitos complementares', disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-01/interesse-publico-publicidade-transparencia-sao-conceitos-complementares>

no setor público, cabe à CGI verificar os conteúdos disponibilizados no *síte* oficial do Município e o adequado funcionamento do E-SIC, com vistas a garantir o cumprimento da normativa municipal e fomentar a cultura da transparência pública no âmbito do Município.

167. Com relação ao controle social, as diretrizes da ENCCLA orientam que é competência dos órgãos de controle interno atuarem como *“agentes locais de promoção do controle social, estabelecendo ações de conscientização e capacitação junto a cidadãos, conselhos municipais e organizações da sociedade civil que possam atuar no acompanhamento da aplicação dos recursos públicos”* (item 22).

168. No mesmo sentido, as diretrizes do CONACI apontam que é função do OCCI ouvir a sociedade e prover a administração de informações gerenciais, com vistas a subsidiar o planejamento estratégico do Ente e a formulação das políticas públicas, bem como que cabe ao OCCI buscar reduzir o distanciamento entre a sociedade e a administração pública, agindo como intermediador na gestão de conflitos entre os interesses dos cidadãos e os da administração.

169. Um dos meios que possibilitam a participação popular na gestão pública é o canal de ouvidoria, que deve ser implantado como uma estrutura adequada para identificar os interesses dos cidadãos, recepcionando insatisfações, desejos e opiniões sobre os serviços públicos prestados pelo Ente.

170. No Município de Luziânia, contudo, foi constatado que a ouvidoria ainda está em fase de implantação. Além disso, foi verificado que não existe atuação da CGI no sentido de buscar estimular práticas que prestigiem o controle social. Para que isso seja possível, é necessário ampliar as ferramentas que permitam o exercício do controle social, incentivar a prática do ato de denunciar irregularidades, apoiando e preservando a integridade de cidadãos que o façam, e dentre outros, fomentar a criação e o fortalecimento de ambientes de integração dos órgãos de controle com a sociedade para o acompanhamento da execução das políticas públicas.

171. O cidadão é o maior interessado para que os recursos públicos sejam efetivamente geridos em prol da população; o poder emana do povo, parte legítima para quem devem ser prestadas as contas e garantido o acesso para denunciar e controlar os atos dos administradores públicos.

172. Assim, embora sejam premissas fundamentais para o funcionamento do Sistema de Controle Interno, foi verificado, do decorrer da auditoria, carência de ações

da CGI que busquem empreender melhorias para o fortalecimento da transparência e do controle social no Município de Luziânia.

173. São essas as **evidências** que comprovam esse fato:

a) A CGI apenas acompanha a alimentação dos dados do Portal da Transparência do Município. Ademais, o fato do OCCI não avaliar os controles internos de gestão, bem como os programas de governo, compromete a confiabilidade dos dados que são publicados no Portal;⁶⁴

b) A CGI informou que o canal de ouvidoria está em fase de implementação⁶⁵ e que ainda não existem relatórios, monitoramentos e nem publicações sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI) e o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (E-SIC)⁶⁶. Assim, até o momento não existe um canal de ouvidoria adequado e em perfeito funcionamento para manifestações e denúncias por parte da sociedade;

c) Não existe atuação da CGI com vistas a fazer com que os interesses dos cidadãos sejam de conhecimento dos responsáveis pelo planejamento estratégico e formulação das políticas públicas no município, o que demonstra a ausência da atuação da CGI no fomento da transparência e controle social;⁶⁷

d) Embora a CGI tenha respondido que se empenhou na elaboração e aplicação do portal da transparência, ainda há necessidade de fomentar e/ou promover a transparência e o controle social por meio de um canal de ouvidoria adequado e devidamente implementado; necessidade de disponibilização de relatórios da LAI e E-SIC aos gestores e de publicação de tais relatórios no portal da transparência; necessidade de buscar conhecer e participar de planos, fóruns relacionados à transparência e controle social. Necessidade também de a CGI analisar as informações que são veiculadas no portal da transparência de forma crítica, verificando se aquelas informações realmente contribuem para o exercício do controle social. Além disso, a CGI também pode evoluir para ela mesma disponibilizar informações no portal relacionadas ao desempenho da gestão, de seus programas de governo, etc.;⁶⁸

⁶⁴ Ofício nº 102/2020-CGI, itens 1-a e 1-g, em resposta ao Ofício nº 032/2020-CEA.

⁶⁵ Resposta 1.1 do Questionário Transparência e Controle Social; Ofício nº 102/2020-CGI, item 1-d;

⁶⁶ Resposta 1.1 do Questionário Transparência e Controle Social; Ofício nº 102/2020-CGI, item 1-b.

⁶⁷ Resposta 2.1 e 3.1 do Questionário Transparência e Controle Social; Ofício nº 102/2020-CGI, item 1-b.

⁶⁸ Resposta 4 do Questionário Transparência e Controle Social.

e) Por fim, no que concerne à transparência e controle social nesse período de pandemia, a CGI não tem verificado se os órgãos municipais estão dando a devida transparência aos atos decorrentes do enfrentamento à COVID-19, pois não há monitoramento da implementação da Medida Cautelar proveniente do Acórdão TCMGO nº 02022/2020, mas apenas ofícios encaminhados às secretarias, notadamente a secretaria da saúde.⁶⁹

174. A principal **causa** para isso é a ausência de referenciais técnicos de gestão para conduzir a atuação da CGI de modo que, ao avaliar os controles internos de gestão implementados, tenha condições de atestar razoavelmente a confiabilidade das prestações de contas que são publicadas no Portal da Transparência.

175. Essa ausência de referenciais também contribui para a falta de integração entre o canal de Ouvidoria e o OCCI. Nesse sentido convém ressaltar que a Ouvidoria é peça integrante do Sistema de Controle Interno, por isso não deve estar fora do alcance o OCCI, sob pena de prejudicar todo o Sistema.

176. Outra **causa** é a falta de uma cultura organizacional que prestigie o fomento ao controle social e a transparência pública como parte das funções do Sistema de Controle Interno do Ente. Um exemplo disso é que a CGI não participa de nenhum programa, plano ou fórum que vise ao fortalecimento da transparência, ouvidoria e do controle social, como, por exemplo, os programas PACTO, PROFORT e PROFOCO.

177. Os **efeitos** dessas carências, são, inicialmente o prejuízo à confiabilidade dos dados publicados. Dessa forma, há uma percepção de transparência que pode não ser fiel à realidade, uma vez que não há garantias sobre a confiabilidade desses dados, interferindo no exercício do controle social.

178. Um exemplo de informações e dados inconsistentes disponibilizados no Portal da Transparência do Município de Luziânia diz respeito ao Demonstrativo de Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) de 2018 e 2019 (Anexo ao RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária). Note-se que no referido demonstrativo fiscal (Figuras 5 e 6) não consta nenhuma despesa empenhada, liquidada e paga para a educação infantil (creche e pré-escola) em 2018 e 2019. Porém, no Censo Escolar de 2018 existiam 1.407 matrículas na creche e 3.997

⁶⁹ Resposta 5.1 do Questionário Transparência e Controle Social, Ofício nº 27/2020-CGI.

matrículas na pré-escola da rede pública municipal de Luziânia, conforme pode ser visto no Quadro 2 abaixo.

179. Com isso, resta evidenciada a divergência de informações e dados, não estando presente a fidedignidade, uma característica qualitativa fundamental para que a informação contábil-financeira seja considerada útil.

Figura 5 – Despesas com Ações Típicas de MDE – 2018

DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE	DESPESAS EXECUTADAS		
	LIQUIDADAS	INSCRITAS EM	TOTAL
	Até o Bimestre (g)	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS? (i)	
23- EDUCAÇÃO INFANTIL	0,00	0,00	0,00
23.1 - Creche ^a	0,00	0,00	0,00
23.1.1- Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	0,00	0,00	0,00
23.1.2- Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	0,00	0,00	0,00
23.2 - Pré-escola ^a	0,00	0,00	0,00
23.2.1- Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	0,00	0,00	0,00
23.2.2 - Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	0,00	0,00	0,00
24 - ENSINO FUNDAMENTAL	108.398.544,12	0,00	108.398.544,12
24.1- Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	81.108.637,22	0,00	81.108.637,22
24.2- Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	27.289.906,90	0,00	27.289.906,90
25- ENSINO MÉDIO	0,00	0,00	0,00
26- ENSINO SUPERIOR	0,00	0,00	0,00
27- ENSINO PROFISSIONAL NÃO INTEGRADO AO ENSINO REGULAR	0,00	0,00	0,00
28- OUTRAS	16.567.354,96	0,00	16.567.354,96
29- TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE (23 + 24 + 25 + 26 + 27 + 28)	124.965.899,08	0,00	124.965.899,08

Fonte: RREO, Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE (TCMGO, SICOM Contábil, Balancete, 2018, p. 4)

Figura 6 – Despesas com Ações Típicas de MDE – 2019

DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE	DESPESAS EXECUTADAS		
	LIQUIDADAS	INSCRITAS EM	TOTAL
	Até o Bimestre (g)	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS? (i)	
23- EDUCAÇÃO INFANTIL	0,00	0,00	0,00
23.1 - Creche ^a	0,00	0,00	0,00
23.1.1- Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	0,00	0,00	0,00
23.1.2- Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	0,00	0,00	0,00
23.2 - Pré-escola ^a	0,00	0,00	0,00
23.2.1- Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	0,00	0,00	0,00
23.2.2 - Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	0,00	0,00	0,00
24 - ENSINO FUNDAMENTAL	112.137.011,34	6.759,00	112.143.770,34
24.1- Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	84.310.448,80	0,00	84.310.448,80
24.2- Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	27.826.562,54	6.759,00	27.833.321,54
25- ENSINO MÉDIO	0,00	0,00	0,00
26- ENSINO SUPERIOR	0,00	0,00	0,00
27- ENSINO PROFISSIONAL NÃO INTEGRADO AO ENSINO REGULAR	0,00	0,00	0,00
28- OUTRAS	17.285.154,85	2.973,52	17.288.128,37
29- TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE (23 + 24 + 25 + 26 + 27 + 28)	129.422.166,19	9.732,52	129.431.898,71

Fonte: RREO, Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE (TCMGO, SICOM Contábil, Balancete, 2019, p. 4)

180. Note-se que a linha 23 – Educação Infantil (Figuras 5 e 6 acima) está zerada tanto em 2018 bem como em 2019, restando evidenciado que a referida informação contábil-financeira não é útil para o cidadão que realiza pesquisas no Portal da Transparência do Município de Luziânia, por não ser fidedigna.

Quadro 2 – Matrículas na rede pública municipal de educação de Luziânia

Município	CMEIs e Escolas Municipais	Alunos Matriculados								
		Ensino Fundamental (Subfunção 361)		Educação Infantil (Subfunção 365)		Outras		Total	% Alunos	% Alunos
	2018	1º ao 5º	6º ao 9º	Creche	Pré-Escola	EJA	Especial	2018	Educação Infantil	Ensino Fundamental
Luziânia	59	15142	0	1407	3997	389	490	20935	26%	72%

Fonte: Censo Escolar/INEP, QEDu.org.br (2018)

Elaboração: Equipe de Auditoria (2021)

181. É possível constatar no Quadro 2 acima que, de acordo com o Censo Escolar de 2018, existiam 1.407 matrículas na creche e 3.997 matrículas na pré-escola da rede pública municipal de Luziânia, sendo que a **educação infantil representa 26% do total de matriculados**. Portanto, o demonstrativo de despesas com a educação infantil não deveria estar zerado e muito menos ser publicado no Portal da Transparência do Município de Luziânia da forma como se apresenta.

182. Foi verificado também que a falta de sinergia entre os canais que permitem a comunicação do cidadão e o Sistema de Controle interno, enfraquece a fiscalização dos atos dos gestores municipais, prejudicando, por exemplo, a prevenção da corrupção, além de desmotivar a efetiva participação popular, uma vez que os interesses e desejos dos cidadãos não chegam aos responsáveis por apurar práticas irregulares, nem são levados em consideração para o aperfeiçoamento da gestão e no planejamento das políticas públicas.

183. Tendo isso em vista, propõe-se **determinar** ao Chefe do Poder Executivo que regularmente as atividades de fiscalização que devem ser executadas

pela CGI para avaliar os controles internos de gestão com a adoção de metodologias apropriadas para a condução dos trabalhos, de modo a garantir, com razoável segurança, a fidedignidade dos relatórios e demonstrativos fiscais e contábeis publicados no Portal da Transparência do Município, com a oferta de capacitação adequada ao corpo funcional em parceria com o gestor da CGI.

184. Do mesmo modo, propõe-se **determinar** ao Chefe de Governo que também regulamente a interação entre a Ouvidoria e a CGI de modo a promover a sinergia entre ambas, possibilitando ao OCCI utilizar os registros da Ouvidoria para planejamento das ações de fiscalização, bem como do devido monitoramento dos tratamentos cabíveis a outros gestores do Município, fortalecendo o exercício do controle social.

185. Para que a informação contábil-financeira seja útil, **determinar** ao Chefe do Executivo que institucionalize política e procedimentos relacionados à previsão e execução orçamentária, de modo que sejam efetuados os lançamentos corretos dos valores despendidos nas subfunções como, por exemplo, as subfunções 361 (Ensino Fundamental) e 365 (Educação Infantil), conforme dispõe o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). Ademais, **determinar** ao Controlador Geral Interno que recomende aos gestores responsáveis que, quando da elaboração de termos de referência relacionados às solicitações de compras/serviços, os gestores solicitantes discriminem as ações e etapas da educação, por exemplo, relacionadas aos itens demandados, por **subfunção**, programa e ação, e não apenas por natureza de despesa, de tal forma que a contabilidade possa **empenhar a despesa na subfunção adequada**.

186. Além disso, propõe-se **recomendar** ao Controlador Geral Interno que sistematize as atividades desenvolvidas pela CGI, de modo que sejam registrados os interesses dos cidadãos detectados no decorrer da atuação da CGI e encaminhados formalmente esses registros aos gestores responsáveis, com vistas a subsidiar o planejamento das políticas públicas; bem como que haja contínua disponibilização, no portal da transparência, *site* oficial do Município e outros meios, de informações relacionadas à atuação da CGI, em especial no que tange às avaliações feitas da gestão (seja pelo aspecto legal ou operacional), dos programas de governo e do grau de atingimento das metas do PPA, da LDO e da LOA, com vistas a ofertar à sociedade informações quanto à qualidade do gasto público e desempenho da gestão municipal.

187. Eis os principais **benefícios esperados** ao se implementar as determinações e recomendações propostas:

a) Com a participação popular mais efetiva, **espera-se** uma maior aproximação entre sociedade e gestores, de modo que os responsáveis por planejar as políticas públicas municipais possam ter conhecimento dos anseios dos cidadãos, manifestados por meio da ouvidoria e na fiscalização dos gastos públicos utilizando-se do portal da transparência;

b) Assim sendo, **espera-se** que a atuação da CGI esteja alinhada às diretrizes e boas práticas do OCCI no que concerne à transparência e controle social, possibilitando o fortalecimento das funções controladoria e ouvidoria do SCI.

3.6 Ausência de monitoramento quanto ao cumprimento das determinações legais exaradas pela CGI e por outros órgãos de controle interno e externo

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

189. A legislação de regência e diretrizes de auditoria interna no setor público atribuem ao Órgão Central de Controle Interno a obrigatoriedade de monitorar determinadas situações no âmbito da entidade em que atuam. São essas situações: cumprimento pelos entes públicos dos limites estipulados pela LRF⁷⁰; adoção de providências cabíveis pelos gestores responsáveis nos casos de constatação da prática de atos ilícitos e/ou dano ao erário; devido encaminhamento das denúncias formuladas via canal da ouvidoria; e efetivo cumprimento das recomendações e determinações expedidas pelos órgãos de controle externo aos demais órgãos do ente.

190. Nesse sentido, cabe citar a Resolução nº 05/2014 da ATRICON, que em seu item 27d traz como competências da unidade de controle interno, dentre outras:

- avaliar as providências adotadas pelo gestor diante de danos causados ao erário, especificando, quando for o caso, as sindicâncias, inquéritos, processos administrativos ou tomadas de contas especiais, instaurados no período e os respectivos resultados, indicando números, causas, datas de instauração e de comunicação ao Tribunal de Contas;
- acompanhar os limites constitucionais e legais;

⁷⁰ A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no intuito de garantir o equilíbrio das contas públicas, impõe limites aos entes públicos para despesas com pessoal; realização de operações de créditos; inscrição em restos a pagar; dívida mobiliária e consolidada; e estipula a obrigação de o SCI fiscalizar o cumprimento desses limites.

- monitorar o cumprimento das recomendações e determinações dos órgãos de controle externo e interno. (grifos acrescentados)

191. Já as Diretrizes do CONACI para o Controle Interno apontam como atribuições do OCCI:

Controlar se a autoridade administrativa competente adotou providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração de fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, quando não foram prestadas contas ou quando ocorreu desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou ainda se caracterizada a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte prejuízo ao erário. (Item 42)

Monitorar o cumprimento das obrigações constitucionais e legais, inclusive com a elaboração de análise de cenários. (Item 51)

Monitorar o equilíbrio das contas públicas, identificar os riscos que possam afetá-lo e propor ações preventivas e corretivas. (Item 52)

Identificar a partir das análises consolidadas das manifestações, a ocorrência de falhas validadas pela gestão, que passam a representar risco operacional iminente, e informar ao gestor por meio de relatórios gerenciais permitindo definir eixos prioritários de ações e correções de rumos. (Item 68)

192. Assim, como a CGI, no âmbito do Município de Luziânia exerce o papel de OCCI, cabe a ela, de maneira vinculada, exercer os monitoramentos apontados acima, acompanhando de maneira contínua as situações ali tratadas.

193. Um papel importantíssimo que deve ser exercido pelo OCCI é o de auxiliar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional, competência prevista no artigo 74, inciso IV da Constituição Federal. E, no tocante ao Município de Luziânia, a Lei Municipal nº 2.842/2005, art. 5º, incisos I e II, preceitua que no apoio ao Controle Externo, o Sistema de Controle Interno (de responsabilidade e sob a gestão da CGI) deverá *“organizar e executar por iniciativa própria ou por determinação do TCMGO, programação semestral de auditoria operacional nos órgãos e entidades sob o seu controle, enviando ao TCMGO os respectivos relatórios; realizar auditorias nas contas dos responsáveis sob seu controle, emitindo relatório e parecer”*.

194. O OCCI auxilia o controle externo ao desempenhar o seu papel de forma objetiva através do controle prévio, concomitante e até mesmo posterior⁷¹, expedindo recomendações e determinações e monitorando o seu adimplemento, de forma a

⁷¹ Lei Federal nº 4.320/1964, art. 77.

sanar os problemas tempestivamente. Dessa maneira, cria-se um ambiente em que os riscos e desvios são controlados possibilitando a efetividade da gestão pública.

195. De outra forma esse papel se dá no monitoramento do cumprimento das obrigações constitucionais e legais pelo Ente, como expressamente previsto no artigo 59 da LRF.

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

a) A CGI respondeu expressamente que não monitora a destinação dos bens móveis inservíveis, além de não haver recomendações da própria CGI nesse sentido;⁷²

b) Embora a CGI tenha respondido que monitora o encaminhamento das denúncias oriundas da ouvidoria, a própria justificativa contraria a resposta, pois não há monitoramento e o ouvidor reporta-se à Controladoria apenas de forma verbal;⁷³

c) A Controladoria respondeu expressamente que não tem acesso aos dados e relatórios dos processos conduzidos pela comissão permanente nos casos de constatação de dano ao erário. Assim, a atuação da CGI nesse sentido é pontual, não sistemática, não ocorrendo o devido acompanhamento da adoção das providências cabíveis;⁷⁴

d) A CGI informou que não existe normativo que institui as providências a serem tomadas nos casos de constatação de atos ilícitos e que não existe normativo que oriente a ação dos gestores nesses casos;⁷⁵

e) A Controladoria não monitora se os gestores responsáveis apuram indícios de ilícitos funcionais por não ser membro efetivo da comissão;⁷⁶

f) Embora a CGI tenha respondido que repassa as recomendações dos órgãos de controle externo e que fiscaliza o retorno das informações, a falta de documentação que comprove essas respostas demonstram que, embora a CGI tenha

⁷² Resposta 6.1 do Questionário de Bens Móveis e Imóveis.

⁷³ Resposta 5.1 do Questionário Prevenção de Atos Ilícitos e Responsabilização.

⁷⁴ Resposta 6.3 do Questionário Prevenção de Atos Ilícitos e Responsabilização.

⁷⁵ Respostas 7.3 e 9.3 do Questionário Prevenção de Atos Ilícitos e Responsabilização.

⁷⁶ Resposta 8.1 do Questionário Prevenção de Atos Ilícitos e Responsabilização.

afirmado que monitora as providências adotadas pelos gestores em caso de constatação de atos ilícitos, esse monitoramento não se dá de forma sistemática e sim de maneira informal, não havendo, portanto, real acompanhamento em relação às medidas tomadas pelos gestores para apurar os indícios de ilícitos funcionais e promover a devida responsabilização dos agentes;⁷⁷

g) A CGI respondeu expressamente que não monitora os desdobramentos das auditorias realizadas por seus servidores nos casos de constatação de dano ao erário, pelo fato de não possuir pessoal competente para tal e que não houve planejamento nesse sentido até o momento;⁷⁸

h) No que diz respeito ao período de pandemia, embora a Controladoria tenha respondido que tem buscado acompanhar as orientações dos órgãos oficiais a respeito das medidas que os gestores municipais devem adotar no enfrentamento à COVID-19 e, com base nessas orientações, formulado diretrizes de atuação junto aos órgãos do Município de Luziânia, o Ofício nº 027/2020-CGI se refere especificamente ao Sistema Nacional de Questionários (SINAQUE), sendo a atuação da CGI apenas pontual e sem registros das ações efetivamente adotadas pelos órgãos e entidades municipais, o que demonstra que não existe real acompanhamento da CGI nesse sentido;⁷⁹

i) Por fim, a CGI respondeu expressamente que não monitora os limites da LRF em relação à despesa com pessoal; operação de crédito; inscrição em restos a pagar; montante das dívidas mobiliária e consolidada e recursos provenientes de alienação de ativos. Isso demonstra que a Controladoria apenas verifica esses limites já consolidados, o que torna evidente não existir um acompanhamento efetivo no decorrer do exercício por parte da Controladoria, com vistas até mesmo a ajudar na correção de rumos, se necessário, e nenhuma outra ação para verificar a integridade das informações contidas nesses documentos. Essa omissão por parte da Controladoria prejudica a transparência dos dados publicados.⁸⁰

197. Nesse sentido, é possível destacar como **causa** principal para essa omissão a ausência de referencial técnico de gestão que sistematize as atividades pela CGI, e, por conseguinte, que instrua os servidores sobre como desempenhá-la,

⁷⁷ Resposta 11.1 do Questionário Prevenção de Atos Ilícitos e Responsabilização.

⁷⁸ Resposta 12.1 do Questionário Prevenção de Atos Ilícitos e Responsabilização.

⁷⁹ Resposta 14.1 do Questionário Prevenção de Atos Ilícitos e Responsabilização.

⁸⁰ Resposta 3.6 do Questionário Despesa.

deixando de lado a informalidade das ações e alcançando todas as ações possíveis de monitoramento;

198. Tem-se ainda a informalidade de algumas ações de acompanhamento realizadas pela CGI, o que pode ocasionar perda de dados e obstar os devidos monitoramentos contínuos de competência do OCCI.

199. Como **efeitos** para a gestão municipal, primeiro pode ser destacada a possibilidade de comprometimento do equilíbrio das contas públicas municipais, pelo não monitoramento efetivo do cumprimento das normas da LRF, uma vez que verificar os limites apenas no final dos períodos, no momento de assinatura dos relatórios contábeis, não surte efeito prático para obstar que os limites sejam ultrapassados.

200. Além disso, é importante destacar também a possibilidade de perpetuação de situações irregulares no âmbito da administração pública municipal, e de óbice ao devido ressarcimento do erário nos casos em que constatado dano, em razão do não monitoramento efetivo das providências adotadas pelos gestores responsáveis nesses casos, o que compromete os princípios da legalidade e moralidade e pode acarretar prejuízos aos cofres públicos..

201. Ademais, considerando que a ouvidoria é uma das principais fontes de entrada e mapeamento de riscos, além de viabilizar o controle social, a falta de monitoramento por parte da CGI, em relação ao devido encaminhamento das denúncias veiculadas via canal de ouvidoria, pode, por um lado, dificultar a identificação de riscos no âmbito da administração municipal, e de outro, possibilitar que possíveis condutas ilícitas não recebam as devidas providências, com vistas ao saneamento das irregularidades e mesmo à responsabilização nos casos em que for constatado dano ao erário.

202. Por fim, a ausência de um monitoramento sistemático da CGI em relação à implementação das recomendações e determinações dos órgãos de controle externo aos demais órgãos municipais pode prejudicar a efetividade da atuação desses órgãos de controle, refletindo em prejuízo ao saneamento das irregularidades e obstando melhorias em relação ao desempenho dos órgãos municipais, além de configurar não exercício da obrigação constitucional do controle interno de apoio ao controle externo.

203. Perante esses apontamentos, propõe-se **recomendar** ao Controlador Geral Interno de Luziânia, além das ações já tratadas no decorrer deste Relatório, que

sistematize as diversas atividades desenvolvidas pela Controladoria, de maneira que haja registro: das consultorias prestadas pela CGI à alta administração e aos órgãos municipais, de forma que seja possível prestar contas das atividades anuais desenvolvidas; do acompanhamento feito pela CGI em relação aos limites previstos na LRF (despesa com pessoal; inscrição em restos a pagar; montante das dívidas mobiliária e consolidada; etc.) e demais índices de acompanhamento obrigatório; dos monitoramentos feitos pela CGI em relação às recomendações e determinações expedidas aos órgãos municipais no decorrer de suas atividades de fiscalização, de modo que não haja perda de informação e seja possível acompanhar a efetiva implementação das ações propostas; do monitoramento realizado pela CGI em relação às recomendações e determinações expedidas pelos demais órgãos de controle aos órgãos municipais, de maneira a atender à sua responsabilidade de apoio ao controle externo; e do acompanhamento feito pela CGI em relação às providências adotadas pelos gestores em caso de ocorrência de atos irregulares e dano ao erário, visando dar cumprimento também à sua responsabilidade de comunicar aos órgãos competentes as providências tomadas nessas situações.

204. Com a implementação dessas recomendações, espera-se como **benefícios**:

- a) Possibilidade de mapeamento dos riscos relacionados às atividades dos diversos órgãos e entidades municipais, de forma que a CGI possa contemplar, na medida do possível, em seu planejamento, fiscalização em relação a essas atividades que foram objeto de denúncia via canal de ouvidoria, com o consequente fortalecimento do controle social, em razão do monitoramento do devido encaminhamento das denúncias veiculadas via ouvidoria;
- b) Preservação do patrimônio público pelo acompanhamento e monitoramento da devida adoção das providências cabíveis com vistas ao ressarcimento ao erário, em casos de danos constatados;
- c) Aperfeiçoamento da gestão pública municipal mediante o monitoramento da efetiva implementação das recomendações e determinações oriundas dos órgãos de controle externo, seja em termos de saneamento de irregularidades, seja em termos de melhorias voltadas ao desempenho da gestão;
- d) Equilíbrio das contas públicas, mediante atuação preventiva em relação ao monitoramento dos limites constitucionais e legais relacionados à

execução orçamentária e financeira do Município, de forma a evitar que esses limites sejam descumpridos;

e) Registro informatizado das informações e comunicações, riscos mapeados, analisados, avaliados e tratados, de modo a evitar a perda de dados e informações em momentos de transição, principalmente, e ao mesmo tempo facilitar a busca de determinada informação e dado por qualquer usuário da informação, seja internamente ou externamente;

f) Produção de base de conhecimento que seja útil em todo o Município e sirva de referência até para outros Entes da Federação;

g) Atuação da CGI de acordo com as diretrizes e boas práticas relacionadas ao OCCI com referência ao monitoramento de determinações e recomendações exaradas pela própria CGI e por outros órgãos de controle interno e externo;

h) Fortalecimento das funções controladoria e corregedoria do SCI.

4. CONCLUSÃO

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

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

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

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

monitoramento de obrigações constitucionais e legais; e ao fomento à transparência e controle social.

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

210. Por outro lado, foi constatado também que, na prática, tem sido atribuídas à Controladoria atividades estranhas às suas finalidades enquanto Órgão Central de Controle Interno, como por exemplo: a execução de controles internos de gestão, o que compromete a autonomia e independência necessárias à sua atuação como órgão de auditoria interna e também compromete sobremaneira sua capacidade operacional já prejudicada pelo quantitativo reduzido de servidores, inviabilizando o exercício de suas demais competências.

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

212. Diante disso, necessário que sejam implementadas ações que visem gradativamente reorientar a atuação da CGI, privilegiando uma atuação concentrada na terceira linha como disposto pelo //A dentro do SCI, denominada auditoria interna.

213. Assim, primordial que inicialmente seja atualizada a regulamentação das atribuições da CGI no âmbito do Município de Luziânia, de acordo com as diretrizes de auditoria interna no setor público, de modo que fique clara a distinção entre as competências do dirigente máximo do Ente (a quem cabe implementar o SCI e a política de gestão de riscos); da alta gestão dos diversos órgãos municipais (a quem cabe gerenciar os riscos relacionados aos objetivos de sua pasta, definir o desenho e implementar os controles internos relacionados às suas diversas atividades); de todo o corpo funcional dos diversos órgãos municipais (a quem compete executar os controles internos conforme concebidos e reportar à alta gestão, em casos de falhas detectadas); e da CGI (a quem compete avaliar a política de gestão de riscos, a adequação e eficácia dos controles internos implementados e assessorar a gestão no gerenciamento dos riscos; além de avaliar a gestão pelos aspectos da conformidade,

eficácia e eficiência operacional e contribuir para a transparência pública e fomento ao controle social).

214. Aliada à regulamentação adequada das atribuições da Controladoria, necessário também que ocorra a contínua capacitação dos diversos servidores envolvidos na gestão de riscos e operacionalização dos controles internos, justamente para que se mantenham sempre atualizados em relação às suas responsabilidades, bem como que os servidores da CGI também busquem constantemente se capacitar e adotar referenciais técnicos de gestão para conduzirem sua atuação no que se refere a governança, gestão de riscos, avaliação de controles internos, auditoria governamental, combate à corrupção, transparência e controle social, com vistas a contribuir para o adequado funcionamento do SCI.

215. Foi ainda constatado na auditoria que a CGI não dispõe de uma estrutura adequada para exercício de todas as suas atribuições constitucionais, seja pelo reduzido quantitativo de servidores, seja pela falta de apoio da alta gestão e esclarecimento dos demais gestores em relação à natureza da atuação do Órgão Central de Controle Interno, havendo resistência em aceitarem as orientações da CGI.

216. Diante disso, necessário que seja feito um intenso trabalho de conscientização no Município para que entendam a importância do OCCI na coordenação do Sistema de Controle Interno Municipal, bem como a natureza de sua atuação como órgão a quem compete a auditoria interna.

217. Além disso, para buscar solucionar o problema do quantitativo de pessoal, importante que, de um lado, o chefe do Poder Executivo busque estruturar adequadamente a Controladoria, com os recursos materiais, com ênfase ao incentivo de uso da tecnologia da informação, e humanos necessários, bem como que no próprio âmbito da Controladoria seja adotado um planejamento, de forma que a CGI passe a atuar de forma seletiva, baseada em objetivos estratégicos e definindo prioridades a cada exercício por meio da adoção de critérios como vulnerabilidade/criticidade (risco), materialidade, relevância e agregação de valor.

218. Inclusive, a adoção desses critérios também contribuirá para que a CGI passe a atuar de maneira mais efetiva, desempenhando, por exemplo, trabalhos de fiscalização e não apenas verificando a conformidade documental de processos, como atualmente tem ocorrido.

219. Pelo exposto, com vistas a contribuir para a adequada atuação da CGI no Município de Luziânia, bem como contribuir para o fortalecimento de todo o SCI (de modo que haja reforço da garantia de aderência às leis e regulamentos; da eficiência, eficácia e efetividade operacional da gestão na consecução de seus objetivos; da integridade das informações contábeis; da adequada salvaguarda dos recursos públicos; do adequado tratamento de riscos que possam afetar os objetivos dos órgãos e entidades municipais, da melhoria da relação custo-benefício do controle), bem como visando otimizar a capacidade operacional da CGI, e contribuir para a transparência e controle social, a equipe de auditoria formulou propostas de determinações e recomendações, que constam do capítulo a seguir.

220. Com a implementação das determinações e recomendações, espera-se como **benefício**, primeiramente, o fortalecimento institucional do OCCI, de modo a ter os meios necessários para execução eficiente e eficaz, em consonância com as diretrizes da auditoria interna governamental naquilo que lhe cabe enquanto terceira linha, das funções de controladoria e auditoria, de modo a otimizar a sua capacidade operacional e contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública.

221. Ademais, também é possível pontuar como **benefícios** esperados o fortalecimento de todo o Sistema de Controle Interno, de modo a propiciar: o melhor desempenho da gestão pública, tendo em vista a economicidade, a eficiência, a eficácia, a efetividade; a salvaguarda dos bens patrimoniais; a conformidade dos atos da administração (*compliance*); a integridade das informações contábeis; o melhor enfrentamentos dos riscos que afetam a gestão pública; a melhoria da relação custo-benefício dos controles internos.

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

223. O cumprimento da missão institucional do OCCI de acordo com os critérios aplicáveis é imprescindível para o exercício da boa governança pública, tendo em vista que os objetivos que devem ser alcançados devem atender aos interesses públicos, e não aos particulares.

224. Dessa forma, a estruturação e fortalecimento do OCCI e do SCI não deve ser encarado como um 'engessamento' da administração ou um obstáculo para a execução dos trabalhos na medida em que deve haver equilíbrio e sistematização

desse processo, mas deve ser compreendido por toda a gestão pública como um meio (não um fim em si mesmo) de se alcançar uma gestão mais eficiente, transparente, responsável e que atenda à sociedade nos seus anseios de maior participação e institucionalização de valores éticos e democráticos.

5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

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

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

1 – Atualize a regulamentação das atribuições da Controladoria Geral Interna do Município de Luziânia, bem como de todo o SCI, tendo em vista a necessidade de controlar todos os atos da gestão orçamentária, patrimonial e financeira do Ente, baseando-se nas diretrizes de auditoria interna do setor público, de modo que:

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

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

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

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

c) cabe ao corpo funcional de todos os órgãos e entidades do Município executar os controles internos de gestão conforme concebidos em relação às atividades que lhe são correlatas;

d) cabe ao Órgão Central de Controle Interno assessorar os gestores na concepção dos controles internos de gestão (indicando boas práticas, por exemplo) e avaliar os controles internos de gestão, verificando sua adequação e eficácia de forma independente, atuando, predominantemente na terceira linha do SCI.

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

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

2 – Estructure adequadamente a CGI, de modo a:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e) seja possível à CGI ter uma melhor interação com a ouvidoria do Município, em relação a denúncias recebidas e seus encaminhamentos, como forma de mapear riscos e monitorar os desdobramentos das denúncias e as providências adotadas nos casos de atos irregulares.

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

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

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

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

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

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

c.1) governança;

c.2) gestão de riscos;

c.3) avaliação de controles internos de gestão;

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

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

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

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

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

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

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

2 - Adote um planejamento formal de suas atividades a cada exercício, considerando sua missão institucional e sua capacidade operacional, de modo a:

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

a) avaliação da legalidade dos atos da administração;

b) avaliação dos resultados da administração em relação à eficiência, eficácia, efetividade e economicidade;

c) avaliação dos controles internos de gestão;

d) assessoria no gerenciamento de riscos e definição de rotinas administrativas e procedimentos de controle;

e) fomento à transparência e ao controle social;

f) monitoramento de limites constitucionais e legais.

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

a) seja possível à CGI atuar de forma seletiva e variando, ao longo do tempo, seus objetos e escopos de análises, de maneira a abranger o máximo possível de operações dos órgãos e entidades municipais;

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

c) seja possível à CGI atuar de maneira mais efetiva, diminuindo as análises unicamente documentais baseadas na veracidade ideológica presumida, e evoluindo para o exercício de atividades de fiscalização, avaliação e consultoria;

d) sejam contempladas todas as atividades vinculadas que a legislação atribui aos órgãos centrais de controle interno, tais como acompanhamento de limites legais e constitucionais; avaliação do cumprimento das metas do PPA, da LDO, da LOA e das metas dos programas de governo;

e) busque-se contemplar ações de controle que visem avaliar os controles internos das atividades relacionadas à despesa, à receita municipal e ao sistema patrimonial do Município, de acordo com os riscos mapeados pela Controladoria, uma vez que a avaliação dos controles internos de gestão permite que a Controladoria avalie o ambiente de controle da entidade ou seus macroprocessos como um todo, sem que seja necessário empreender ações de controle em relação a cada uma de suas atividades, o que otimiza a atuação da Controladoria;

f) sejam contempladas as ações de monitoramento necessárias em relação às recomendações e determinações expedidas aos órgãos e entidades do

Município nas auditorias realizadas pela CGI ou expedidas por outros órgãos de controle.

2.3 – Orientar a atuação de todas áreas da CGI conforme dispõe a Lei Municipal nº 3.559/2013, art. 38, especificando as atividades a serem desenvolvidas por cada uma delas no período para o qual o planejamento for elaborado, tendo por base as análises de riscos, prioridades governamentais ou outros critérios de escolha utilizados na definição do escopo de atuação.

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

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

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

3.3 – haja registros:

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

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

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

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

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

3.4 – sejam registrados os interesses dos cidadãos detectados no decorrer da atuação da CGI e encaminhados, formalmente, esses registros aos

gestores responsáveis, com vistas a subsidiar o planejamento estratégico e a elaboração de políticas públicas;

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

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

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

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

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

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

230. **V. FAZER CONSTAR NO ACÓRDÃO A ADVERTÊNCIA** de que o atraso injustificado na apresentação do Plano de Ação sujeitará o responsável à

aplicação das penalidades e à reiteração da determinação para a sua apresentação, nos termos da RA TCMGO nº 113/2019 (artigo 13, §2º) e LOTCMGO⁸¹ (artigo 47-A, XIII e XIV), bem como a não apresentação do Plano sujeitará o responsável à aplicação da multa prevista no artigo 47-A, X, da LOTCMGO.

**COMISSÃO ESPECIAL DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS
DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS**, em Goiânia, em 25 de fevereiro de 2021.

Bruna Carneiro Marques Maciel

Auditora de Controle Externo
Membro da Comissão

Daniel Ferreira Gonçalves

Auditor de Controle Externo
Membro da Comissão

Daniel Wagner da Silva

Auditor de Controle Externo
Membro da Comissão

Leandro Bottazzo Guimarães

Auditor de Controle Externo
Membro da Comissão

Monara Machado Rezende e Silva

Auditora de Controle Externo
Membro da Comissão

Thiago da Costa Gonçalves

Auditor de Controle Externo
Coordenador e Membro da Comissão

De acordo:

Marco Aurélio Batista de Sousa

Auditor de Controle Externo
Supervisor da Comissão

Rubens Custódio Pereira Neto

Auditor de Controle Externo
Supervisor da Comissão

⁸¹ Lei Estadual nº 15.958/07, atualizada pelo art. 1º da RA nº 119/2019.

REFERÊNCIAS

ABNT, Associação Brasileira de Normas Técnicas, ABNT NBR ISO GUIA 73: **Gestão de Riscos - Vocabulário**. Rio de Janeiro, 2009.

ABNT, Associação Brasileira de Normas Técnicas, ABNT NBR ISO-IEC 31010: **Gestão de Riscos - Técnicas para o processo de avaliação de riscos**. Rio de Janeiro, 2012.

ABNT, Associação Brasileira de Normas Técnicas, ABNT NBR ISO 31000: **Gestão de Riscos - Princípios e Diretrizes**. Rio de Janeiro, 2018.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Resolução ATRICON nº 05, de 06 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 05/2014**: 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.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC) do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC)**: O Tribunal de Contas deve avaliar a estrutura do controle interno de cada órgão/entidade da Administração Pública municipal, conforme as dimensões estabelecidas no QATC-6 (Controle Interno). Brasília: ATRICON, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Atualizada com as emendas constitucionais promulgadas. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 4320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Brasília: 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 09 nov. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal**. Brasília: 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 09 nov. 2020.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Instrução Normativa Conjunta 01/2016**. Brasília: CGU/MPOG, 2016.

BRASIL. Poder Executivo Federal. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências:** O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco (art. 14). Brasília: 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm>. Acesso em: 9 nov. 2020.

BRASIL. Poder Executivo Federal. Decreto Federal nº 9203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Brasília: 2017a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional. - 3ª - edição** - Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão TCU nº 2622, de 21 de outubro de 2015:** Levantamento - Recomendação à CGU/PR (item 9.5.). Diferenças conceituais entre controle interno e auditoria interna (9.5.1); auto avaliação da Unidade de Auditoria Interna, boas práticas contidas no *IPPF – International Professional Practices Framework* (9.5.4); revisão dos marcos normativos e manuais de procedimentos de forma a adequá-los às boas práticas sobre o tema, como o COSO II e o *IPPF*. Brasília: TCU, 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A153B590F50153C2C806E32D8A>>. Acesso em: 09 nov. 2020.

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

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **COSO – ERM 2017.** Brasília: TCU, 2017c. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>>. Acesso em: 09 nov. 2020.

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

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos.** Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018b.

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.

COMITÊ DAS ORGANIZAÇÕES PATROCINADORAS (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO*). **COSO 2013: Estrutura Integrada de Controles Internos**. São Paulo: COSO, 2013.

COMITÊ DAS ORGANIZAÇÕES PATROCINADORAS (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO*). **COSO 2017: Gestão de Riscos Corporativos (GRC) integrada à Estratégia e Desempenho**. São Paulo: COSO, 2017.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). Comitê de Pronunciamentos Contábeis - CPC. **Pronunciamento Técnico (R2) - Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro: Características Qualitativas Fundamentais da Informação Contábil-Financeira Útil**. Brasília: CFC, 2019.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). Resolução CFC nº 986/2003. Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC TI 01. **Da Auditoria Interna**. Brasília: CFC, 2003.

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

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO (CONACI). **Panorama do Controle Interno no Brasil**. Brasília: CONACI, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO (CONACI). **Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (IA-CM)**: Missão Indonésia. Belo Horizonte: CONACI, 2018.

DISTRITO FEDERAL. Poder Executivo do Governo do Distrito Federal. **Decreto Distrital nº 37.302, de 29 de abril de 2016**. Estabelece os modelos de boas práticas gerenciais em Gestão de Riscos e Controle Interno a serem adotados no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal. Brasília: 2016.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA). **Diretrizes para implementação e funcionamento de controle interno**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/biblioteca/produto-da-acao-3-2016-diretrizes-para-implantacao-e-efetivo-funcionamento-dos-sistemas-estadual-e-municipal-de-controle-interno>> Acesso em 23 nov. 2020.

GOIÁS. **Constituição do Estado de Goiás**. Atualizada com as emendas constitucionais promulgadas. Goiânia: 1989. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm>. Acesso em: 09 nov. 2020.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. **Resolução Normativa nº 004, de 6 de setembro de 2001**: Estabelece normas e recomenda procedimentos à Administração Pública municipal, visando à implantação do Sistema do Controle Interno nos Poderes Legislativo e Executivo, consoante estabelecem os artigos 74 da Constituição Federal e 82 c/c o artigo 29 da Constituição do Estado. Goiânia: TCMGO, 2001.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. **Resolução Normativa nº 002, de 17 de setembro de 2003**: Desativa a fiscalização concomitante exercida pelo Tribunal nos Municípios de Goiânia, Anápolis e Luziânia, e dá outras providências. Goiânia: TCMGO, 2003.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. **Lei Estadual nº15958, de 18 de janeiro de 2007**: Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (LOTCMGO). Goiânia: TCMGO, 2007.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. **Resolução Administrativa (RA) nº 073, de 21 de outubro de 2009**: Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Goiânia: TCMGO, 2009.

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). **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 154, de 20 de dezembro de 2017**: Determina a execução do Programa Integrado de Auditorias no exercício de 2018. Goiânia, GO: TCMGO, 2017.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Resolução Administrativa (RA) nº 183, de 12 de dezembro de 2018**: Aprova o Plano Anual de Fiscalização (PAF) para o exercício de 2019. Goiânia: TCMGO, 2018.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Resolução Administrativa (RA) nº 074, 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 020, de 5 de fevereiro de 2020**: Estabelece o Plano Anual de Fiscalização (PAF) para o exercício de 2020. Goiânia: TCMGO, 2020a.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Planejamento Anual de Auditorias Operacionais (Processo 13058/2019): 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, 2020b.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Planejamento Anual de Auditorias Operacionais (Processo 13058/2019): Matriz de Risco Setorial de 12 de fevereiro de 2020. Seleção de municípios para as auditorias operacionais previstas no plano anual de fiscalização (PAF) 2020, nas áreas temáticas de controle interno e educação.** Goiânia: TCMGO, 2020c.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Planejamento Anual de Auditorias Operacionais (Processo 13058/2019): Notas explicativas relativas à validação da autoavaliação de controles internos de gestão do Órgão Central de Controle Interno (OCCI) de Luziânia, de 10 de fevereiro de 2020.** Goiânia: TCMGO, 2020d.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Portal Auditorias.** Goiânia: TCMGO, 2020e. Disponível em: <<https://www.tcm.go.gov.br/auditorias>>. Acesso em: 09 nov. 2020.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Portaria nº 043, de 31 de janeiro de 2020:** Designar a Comissão Especial de Auditoria (CEA) para executar as auditorias operacionais do Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2020 a partir de 07 de janeiro do corrente ano. Goiânia: TCMGO, 2020f.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Portaria nº 090, de 28 de fevereiro de 2020:** Designar os servidores da Comissão Especial de Auditoria (CEA) para dar continuidade aos trabalhos de auditoria operacional e Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2020 nos municípios de Aparecida de Goiânia-GO, Cidade Ocidental-GO, Inhumas-GO, Luziânia-GO e Novo Gama-GO. Goiânia: TCMGO, 2020g.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO). **Portaria nº 124, de 16 de março de 2020:** Dispõe sobre as medidas temporárias para prevenção de infecção e propagação da COVID-19 no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCMGO. Goiânia: TCMGO, 2020h.

INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DO BRASIL – IIA Brasil. **Código de Ética do IIA.** São Paulo: IIA, 2008.

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.

LUZIÂNIA. **Lei Orgânica do Município de Luziânia**, de 5 de abril de 1990. Luziânia: 1990. Disponível em: <<https://www.luziania.go.leg.br/leis/lei-organica-municipal/lom>> Acesso em: 09 nov. 2019.

LUZIÂNIA. Lei Municipal nº 2.842, de 18 de maio de 2005. **Institui o Sistema de Controle Interno no âmbito do Poder Executivo e Legislativo na forma que especifica e dá outras providências.** Luziânia: 2005.

LUZIÂNIA. Lei Municipal nº 3.559, de 22 de fevereiro de 2013. **Dispõe sobre a estruturação e organização administrativa do secretariado, funções de direção, chefia e assessoramento, funções de confiança e cargos em comissão do Poder Executivo Municipal e dá outras providências.** Luziânia: 2013.

LUZIÂNIA. Instrução Normativa Conjunta nº 001, de 15 de junho de 2020. **Dispõe sobre o processo de licitações e contratos no âmbito do Município de Luziânia – GO e dá outras providências.** Luziânia: 2020a.

LUZIÂNIA. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos - 1ª - edição** - Luziânia: 2020b.

LUZIÂNIA. Portaria Conjunta nº 001, de 24 de agosto de 2020. **Estabelece medidas para institucionalizar o ciclo obrigatório de publicação dos atos administrativos do poder executivo municipal.** Luziânia: 2020c.

LUZIÂNIA. **Regimento Interno da Comissão de Governança - 1ª - edição** - Luziânia: 2020d.

LUZIÂNIA. **Portal da Transparência do Município de Luziânia.** Disponível em: <<http://gestaoluziania.com.br/sig/app.html#/transparencia/index>> Acesso em 04 dez. 2020.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCENT). **Avaliação da Maturidade do Sistema de Controle Interno. Caderno de Estudos.** Direção de Controle e Fiscalização. Cuiabá: 2017.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCENT). **Avaliação da Maturidade do Sistema de Controle Interno.** Direção de Controle e Fiscalização. Cuiabá: 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*ISSAI*) aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*INTOSAI*) em 2010 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2016. **ISSAI 20. Princípios de transparência e accountability.** Brasília: TCU, 2016a.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*ISSAI*) aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*INTOSAI*) em 2010 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2016. **ISSAI 21. Princípios de transparência e accountability – Boas práticas.** Brasília: TCU, 2016b.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*ISSAI*) aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*INTOSAI*) em 2010 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2016. **ISSAI 40. Controle de qualidade para as entidades fiscalizadoras superiores (EFS).** Brasília: TCU, 2016c.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*ISSAI*) aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*INTOSAI*) em 2013 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017. **ISSAI 100/45-46: Princípios fundamentais de auditoria do**

setor público – Entendimento da entidade e de seu ambiente, incluindo os controles internos relevantes. Brasília, DF: TCU, 2017a.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*ISSAI*) aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*INTOSAI*) em 2013 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017. **ISSAI 200/87: Princípios fundamentais de auditoria financeira - Entendimento do ambiente de controle** (comunicação da entidade auditada; integridade e valores éticos; comprometimento com a competência; participação dos responsáveis pela governança; filosofia e estilo operacional; estrutura organizacional; nível da atividade de auditoria interna; atribuição de autoridade e responsabilidade; e as políticas e práticas de recursos humanos). Brasília: TCU, 2017b.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*ISSAI*) aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*INTOSAI*) em 2013 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017. **ISSAI 300/37: Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional – Entendimento das entidades auditadas, permitindo, assim, uma avaliação de problemas e riscos.** Brasília: TCU, 2017c.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*ISSAI*) aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*INTOSAI*) em 2013 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017. **ISSAI 400/53: Princípios de Auditoria de Conformidade – O auditor deve considerar se os controles internos estão em harmonia com o ambiente de controle, de modo a assegurar a conformidade com as normas em todos os aspectos relevantes.** Brasília: TCU, 2017d.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*ISSAI*) aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*INTOSAI*) em 2016 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017. **ISSAI 3000. Norma para auditoria operacional.** Brasília: TCU, 2017e.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*ISSAI*) aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*INTOSAI*) em 2016 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017. **ISSAI 3100. Orientações sobre conceitos centrais para auditoria operacional.** Brasília: TCU, 2017f.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*ISSAI*) aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*INTOSAI*) em 2016 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017. **ISSAI 4000. Norma para auditoria de conformidade.** Brasília: TCU, 2017g.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*ISSAI*) aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*INTOSAI*) em 2016 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2019. **ISSAI 3100. Apêndice - Construindo a função de auditoria operacional.** Brasília: TCU, 2019a.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI*). Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*ISSAI*) aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*INTOSAI*) em 2016 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2019. **ISSAI 3200. Orientações para o processo de auditoria operacional.** Brasília: TCU, 2019b.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR). **Diretrizes e orientações sobre controle interno para jurisdicionados.** Curitiba, 2017. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/cartilha-de-diretrizes-e-orientacoes-sobre-controle-interno/304983/area/251>> Acesso em 23 nov. 2020.

GLOSSÁRIO⁸²

Accountability pública – obrigação que têm as pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, às quais se tenha confiado recursos públicos, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a sociedade e a quem lhes delegou essas responsabilidades sobre o cumprimento de objetivos e metas e o desempenho alcançado na gestão dos recursos públicos. É, ainda, obrigação imposta a uma pessoa ou entidade auditada de demonstrar que administrou ou controlou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com os termos segundo os quais eles lhe foram entregues (TCU, 2011). Ver também Responsabilização.

Aceitar risco – ver Resposta a risco.

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.

Análise de riscos – processo de compreender a natureza e determinar o nível (magnitude, severidade) de um risco ou combinação de riscos, mediante a combinação das consequências e de suas probabilidades (ABNT, 2009).

Apetite a risco – quantidade de risco em nível amplo que uma organização está disposta a aceitar na busca de seus objetivos (INTOSAI, 2007). Quantidade e tipo de riscos que uma organização está preparada para buscar, reter ou assumir (ABNT, 2009a).

Atividades de controle – ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos que ajudam a garantir o cumprimento das diretrizes determinadas pela administração para mitigar os riscos à realização dos objetivos (COSO, 2013). Componente do controle interno que consiste em políticas e procedimentos adotados para atuar sobre riscos de maneira a contribuir para que os objetivos de uma organização sejam alcançados dentro de padrões estabelecidos (TCU, 2018c).

Auditoria interna – atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia a organização a realizar seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança. As auditorias internas no âmbito da Administração Pública se constituem na terceira linha ou camada de defesa das organizações, uma vez que são responsáveis por

⁸² Os termos utilizados estão definidos no Referencial Básico de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União (TCU, 2018a, p. 149 a 154), exceto aqueles termos que trazem citação específica como ABNT 2009, 2018 e outras referências.

proceder à avaliação da operacionalização dos controles internos da gestão (primeira linha ou camada de defesa, executada por todos os níveis de gestão dentro da organização) e da supervisão dos controles internos (segunda linha ou camada de defesa, executada por instâncias específicas, como comitês de risco e controles internos). Compete às auditorias internas oferecer avaliações e assessoramento às organizações públicas, destinadas ao aprimoramento dos controles internos, de forma que controles mais eficientes e eficazes mitiguem os principais riscos de que os órgãos e entidades não alcancem seus objetivos (CGU, 2016).

Avaliação de riscos – processo de comparar os resultados da análise de riscos com os critérios de risco da organização, para determinar se um risco e/ou sua magnitude é aceitável ou tolerável (ABNT, 2009).

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);

Componentes dos controles internos da gestão – são o ambiente de controle interno da entidade, a avaliação de risco, as atividades de controles internos, a informação e comunicação e o monitoramento (CGU, 2016).

Consequência – resultado de um evento que afeta (**impacta**) positiva ou negativamente os objetivos da organização (ABNT, 2009). Alguns vocabulários mencionam impacto. (grifos acrescentados)

Controles internos de gestão – conjunto de 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. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica (CGU, 2016). Conhecidos também como controles internos administrativos e controles primários, ou seja, controles internos de responsabilidade da primeira linha (Equipe de Auditoria, 2020). Vê-se, portanto, que é necessário distinguir o controle interno avaliativo, a cargo dos órgãos de controle interno, do controle interno administrativo, de responsabilidade dos gestores. O termo “controle interno”, utilizado no artigo 74, § 1º, da Constituição Federal, refere-se aos órgãos de controle inseridos em determinado poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), por isso o adjetivo ‘interno’, utilizado para diferenciar do controle externo exercido pelos tribunais de contas. Já a expressão ‘sistema de controle interno’, utilizada nos artigos 70 e 74, é mais abrangente, englobando tanto o controle interno

avaliativo (atividades exercidas pelos órgãos de controle interno), quanto o controle interno administrativo (Brasil 2012, p. 19 *apud* Mato Grosso, 2017, p.22).

Dotação orçamentária – valores monetários autorizados, consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA), para atender a uma determinada programação orçamentária.

Economicidade – minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.

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);

Efetividade – relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados). Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que poderiam ser razoavelmente atribuídas às ações do programa avaliado. Diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos a médio e longo prazo.

Eficácia – grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.

Eficiência – relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado.

Estrutura de gestão de riscos – conjunto de componentes que fornecem os fundamentos e os arranjos organizacionais para a concepção, implementação, monitoramento, análise crítica e melhoria contínua da gestão de riscos através de toda a organização (ABNT, 2009).

Evento – um incidente ou uma ocorrência de fontes internas ou externas à organização, que podem impactar a implementação da estratégia e a realização de objetivos de modo negativo, positivo ou ambos (INTOSAI, 2007). Eventos com impacto negativo representam riscos. Eventos com impacto positivo representam oportunidades; ocorrência ou mudança em um conjunto específico de circunstâncias, podendo consistir em alguma coisa não acontecer. A expressão “eventos potenciais” é muitas vezes utilizada para caracterizar riscos (ABNT, 2009).

Fonte de risco – elemento que, individualmente ou combinado, tem o potencial intrínseco para dar origem ao risco (ABNT, 2009).

Fraude – quaisquer atos ilegais caracterizados por desonestidade, dissimulação ou quebra de confiança. Estes atos não implicam o uso de ameaça de violência ou de força física (CGU, 2016).

Gerenciamento de riscos – aplicação de uma arquitetura (princípios, estrutura e processo) para identificar riscos, analisar e avaliar se devem ser modificados por algum tratamento a fim de atender critérios de risco. Ao longo desse processo, comunica-se e consulta-se as partes interessadas, monitora-se e analisa-se criticamente os riscos e os controles que os modificam, a fim de assegurar que nenhum tratamento de risco adicional é requerido (ABNT, 2009).

Gerenciamento de riscos corporativos – processo efetuado pelo conselho de administração, gestores e outras pessoas, aplicado na definição da estratégia e através de toda a entidade, estruturado para identificar potenciais eventos que possam afetar a entidade e gerenciá-los para mantê-los dentro de seu apetite a risco, de modo a fornecer uma garantia razoável quanto à realização dos objetivos da entidade (COSO GRC, 2004; INTOSAI, 2007).

Gestão – estruturas responsáveis pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas (TCU, 2014).

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

Governança – conjunto de políticas e processos que moldam a maneira como uma organização é dirigida, administrada, controlada e presta contas do cumprimento das suas obrigações de *accountability*. No setor público, a governança compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2014).

Governança no setor público – compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (CGU, 2016).

Identificação de riscos – processo de busca, reconhecimento e descrição de riscos; envolve a identificação das fontes de risco, os eventos, suas causas e suas consequências potenciais (ABNT, 2009), pode envolver análise de dados históricos, análises teóricas, opiniões de pessoas informadas e de especialistas, e as necessidades das partes interessadas.

Impacto – ver consequência (ABNT 2009, 2018).

Incerteza – incapacidade de saber com antecedência a real probabilidade ou impacto de eventos futuros (CGU, 2016).

Indicadores-chave de desempenho – número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho na realização de objetivos estratégicos e operacionais relevantes para o negócio, relacionados aos objetivos-chave da organização, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas (TCU, 2010d, adaptado).

Indicadores-chave de risco – número, percentagem ou razão estabelecido para monitorar as variações no desempenho em relação à meta para o cumprimento de objetivos estratégicos e operacionais relevantes para o negócio, relacionados aos objetivos-chave da organização (TCU, 2010d, adaptado).

Levantamento – instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

- ✓ conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração pública, bem como os sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;
- ✓ identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e
- ✓ avaliar a viabilidade de realização de fiscalizações.

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.

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.

Mensuração de risco – significa estimar a importância de um risco e calcular a probabilidade e o impacto de sua ocorrência (CGU, 2016).

Mitigar risco – ver Resposta a risco.

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.

Nível de risco – magnitude de um risco ou combinação de riscos, expressa em termos da combinação das consequências [impacto] e de suas probabilidades (ABNT, 2009).

Órgão Central de Controle Interno (OCCI) – também denominado Unidade de Controle Interno (UCI), é o órgão responsável por coordenar o Sistema de Controle

Interno (SCI), previsto na Constituição Federal, artigo 74. Cabe ao Órgão Central de Controle Interno (OCCI) ou Unidade de Controle Interno (UCI) 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. Assim, 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, mas sim avaliar a adequação e eficácia desses controles implementados pelos demais gestores/servidores, sugerindo melhorias e adesão às boas práticas com vistas a assegurar que os objetivos do SCI determinados pela CF/88 sejam atingidos. O OCCI, portanto, revela-se como 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 (Equipe de Auditoria, 2020).

Órgão de governança – conselho de administração, diretoria colegiada ou órgãos com responsabilidade de supervisão geral da direção estratégica de entidades e das responsabilidades relacionadas às obrigações de *accountability*.

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.

Política de gestão de riscos – documento que contém a declaração das intenções e diretrizes gerais relacionadas à gestão de riscos e estabelece claramente os objetivos e o comprometimento da organização em relação à gestão de riscos. Não se trata de uma declaração de propósitos genérica, mas de um documento que, além de declarar os princípios, explica porque a gestão de riscos é adotada, o que se pretende com ela, onde, como e quando ela é aplicada, quem são os responsáveis em todos os níveis, dentre outros aspectos (ABNT, 2009).

Probabilidade – chance de algo acontecer. Nota 1 de entrada: Na terminologia de gestão de riscos, a palavra “probabilidade” é utilizada para referir-se à chance de algo acontecer, não importando se definida, medida ou determinada, ainda que objetiva ou subjetivamente, qualitativa ou quantitativamente, e se descrita utilizando-se termos gerais ou matemáticos (como probabilidade ou frequência durante um determinado período de tempo). Nota 2 de entrada: O termo em inglês “*likelihood*” não tem um equivalente direto em algumas línguas; em vez disso, o equivalente do termo “*probability*” é frequentemente utilizado. Entretanto, em inglês, “*probability*” é muitas vezes interpretado estritamente como uma expressão matemática. Portanto, na terminologia de gestão de riscos, convém que “*likelihood*” seja utilizado com a mesma ampla interpretação que o termo “*probability*” tem em muitos outros idiomas, além do inglês (ABNT, 2018).

Processo de avaliação de riscos – processo global representado pelo conjunto de métodos e técnicas que possibilitam a identificação de riscos, a análise de riscos e a avaliação de riscos que possam impactar os objetivos de organizações, programas, projetos e atividades. Envolve a identificação das fontes de risco, dos eventos e de sua probabilidade de ocorrência, de suas causas e suas consequências potenciais, das áreas de impacto, das circunstâncias envolvidas, inclusive aquelas relativas a cenários alternativos (ABNT, 2009, adaptado).

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 (ABNT, 2009). Sinônimo de gerenciamento de riscos.

Processos de governança – os processos que integram os mecanismos de liderança, estratégia e controle e que permitem aos responsáveis pela governança a avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão (BRASIL, 2014).

Programa de auditoria (plano de trabalho) – plano desenvolvido e documentado para cada trabalho de auditoria, com base nos elementos obtidos na visão geral do **objeto**. Evidencia o objetivo da **auditoria** e a forma de alcançá-lo, mediante a definição do **escopo**, do universo e amostra a serem examinados, dos **procedimentos e técnicas** a serem utilizados, dos **critérios** de auditoria, das **informações requeridas** e suas **fontes**, das etapas a serem cumpridas com respectivos cronogramas e prazo e da quantificação de recursos necessários à execução do trabalho. Deve ser documentado em **matrizes de planejamento, procedimentos** e, no que couber, de possíveis **achados**.

Registro contábil – escrituração uniforme dos atos e fatos contábeis, de acordo com as normas vigentes.

Responsabilização (*accountability*) – responsabilidade de uma organização ou indivíduo sobre suas decisões e atividades e prestação de contas a seus órgãos de governança, autoridades legais e, de modo mais amplo, às demais partes interessadas no que se refere a essas decisões e atividades (ABNT, 2010). Ver também *Accountability* pública.

Responsáveis pela governança – pessoas ou organizações com responsabilidade de supervisão geral da direção estratégica da entidade e das obrigações de *accountability* da organização (ISSAI 1003).

Respostas a risco – opções e ações gerenciais para tratamento de riscos. Inclui evitar o risco pela decisão de não iniciar ou descontinuar a atividade que dá origem ao risco porque o risco está além do apetite a risco da organização e outra resposta não é aplicável; transferir ou compartilhar o risco com outra parte; aceitar o risco por uma escolha consciente; ou mitigar o risco diminuindo sua probabilidade de ocorrência ou minimizando suas consequências (INTOSAI, 2007).

Risco – possibilidade de um evento ocorrer e afetar adversamente a realização de objetivos (COSO GRC, 2004); possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos, sendo medido em termos de consequências e probabilidades (BRASIL, 2010c); efeito da incerteza nos objetivos (ABNT, 2009).

Risco de controle – possibilidade de que os controles adotados pela administração não sejam eficazes para tratar o risco a que se propõe para alcançá-los.

Risco inerente – o risco intrínseco à natureza do negócio, do processo ou da atividade, independentemente dos controles adotados.

Risco operacional – risco de perdas resultantes direta ou indiretamente de falha ou inadequação de processos internos, pessoas e sistemas ou de eventos externos.

Risco residual – o risco retido de forma consciente ou não pela administração, que remanesce mesmo após o tratamento de riscos.

Segregação de Funções – as obrigações são atribuídas ou divididas entre pessoas diferentes com a finalidade de reduzir o risco de erro ou de fraude (COSO, 2013).

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 (CGU, 2016). (grifos acrescentados)

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

Transferir risco – Ver Repostas a riscos.

Tratamento de riscos – processo de implementar respostas a risco selecionadas. Ver Repostas a riscos.

APÊNDICES

Apêndice I – Análise dos Comentários dos Gestores

PROCESSO	01392/20
MUNICÍPIO	LUZIÂNIA
ASSUNTO	AUDITORIA OPERACIONAL
PERÍODO	2020
ÓRGÃO	CONTROLADORIA GERAL INTERNA DO MUNICÍPIO
ÁREA	GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA
PREFEITO EM 2020	CRISTÓVÃO VAZ TORMIN
CPF	649.221.461-72
GESTOR EM 2020	ANTÔNIO CARLOS BUENO
CPF	239.202.541-04
PREFEITO A PARTIR DE 2021	DIEGO VAZ SORGATTO
CPF	035.428.261-11
GESTOR A PARTIR DE 2021	ÂNGELA APARECIDA NUNES
CPF	381.518.471-15

PT 15 - ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES EM RELAÇÃO AO RELATÓRIO PRELIMINAR Nº 004/2020

Em atendimento ao que preconizam a NBASP⁸³ 3000⁸⁴ (itens 129 a 132) e a Resolução Administrativa (RA) TCMGO⁸⁵ nº 113/2019⁸⁶ (artigo 7º), após a emissão do relatório preliminar da auditoria operacional realizada no Órgão Central de Controle Interno de Luziânia, procedeu-se à abertura de vistas aos gestores⁸⁷, para que estes pudessem comentar acerca dos achados, das conclusões e das propostas de

⁸³ Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público.

⁸⁴ Norma para Auditoria Operacional.

⁸⁵ Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.

⁸⁶ Disciplina a Auditoria Operacional (AOOp) no âmbito do TCMGO.

⁸⁷ Inicialmente a abertura de vista foi concedida aos interessados Sr. Cristóvão Vaz Tormin (CPF nº 649.221.461-72), Prefeito de Luziânia em 2020, e ao Sr. Antônio Carlos Bueno (CPF nº 239.202.541-04), Controlador Geral Interno de Luziânia em 2020, via Despacho nº 11/2020-CEA, de 04/12/2020.

recomendações e determinações da auditoria, bem como para que apresentassem a documentação que julgassem necessária.

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.

Após abertura de vista⁸⁸ do Relatório Preliminar de Auditoria nº 004/2020, tanto o Prefeito Municipal de Luziânia, Sr. Diego Vaz Sorgatto, bem como a Controladora Geral Interna do Município, Sra. Ângela Aparecida Nunes, se manifestaram por meio do Ofício nº 110/2021-Gabinete do Prefeito, fls. 280, informando que as determinações e recomendações exaradas pelo TCMGO⁸⁹ serão integralmente analisadas e levadas em consideração, em razão de tais determinações e recomendações estarem alinhadas com a nova reestruturação organizacional do Município, em elaboração pela atual gestão.

Considerando as informações e esclarecimentos apresentados pelos gestores, e tendo em vista que não se referiram à metodologia, aos achados e às evidências que os corroboram, não houve necessidade de modificações no Relatório Preliminar de Auditoria Operacional nº 004/2020.

Desse modo, ao constatar que a manifestação dos gestores está em linha com as determinações e recomendações propostas pelo TCMGO, este relatório consolidado (final) acrescenta o parágrafo 229 ao final do último capítulo “5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO”, com a **determinação** de que seja apresentado, pelos gestores, o Plano de Ação (RA TCMGO nº 113/2019, art. 13 e Anexo I) com as ações a serem implementadas para atender cada determinação/recomendação, definindo os responsáveis e os prazos previstos para a fiel execução do plano; e o parágrafo 230 com os **avisos e advertências**.

⁸⁸ Por força das eleições municipais de 2020, o Sr. Diego Vaz Sorgatto (CPF nº 035.428.261-11) foi empossado como Prefeito de Luziânia a partir de 2021, e a Sra. Ângela Aparecida Nunes (CPF nº 381.518.471-15) foi empossada como Controladora Geral Interna de Luziânia a partir de 2021. Isto posto, a Comissão Especial de Auditoria (CEA) notificou, também, esses novos gestores (por força do art. 10, parágrafo único da RA nº 113/2019, que vinculam as determinações e recomendações, advindas da auditoria operacional sobre a avaliação do funcionamento da entidade, não apenas aos gestores responsáveis, mas também àqueles que lhe sucederem, estando todos sujeitos às sanções previstas na forma da lei, do Regimento Interno do TCMGO - RITCMGO e demais regulamentos), concedendo-lhes, via Ofício nº 001/2021-CEA de 02/02/2021, o prazo regimental (RA TCMGO nº 113/2019, art. 7º, parágrafo único c/c RITCMGO, art. 162) para que se manifestassem quanto ao contido no Relatório Preliminar de Auditoria Operacional nº 004/2020. Esclarece-se, para os devidos fins, que os atuais gestores se manifestaram tempestivamente via Ofício Gabinete nº 110/2021-GAP, datado de 19/02/2021.

⁸⁹ Ver capítulo 5 deste Relatório.

Por fim, o cronograma de implementação das medidas, que o gestor adotará visando atender às deliberações propostas, subsidiará o posterior monitoramento da implementação das determinações e recomendações e medição de seus resultados quantitativos e/ou qualitativos, nos termos do artigo 194 do Regimento Interno do TCMGO, e conforme previsto no Plano Anual de Fiscalização do TCMGO.

**COMISSÃO ESPECIAL DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS
DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS**, em Goiânia, em 23 de fevereiro de 2021.

Bruna Carneiro Marques Maciel

Auditora de Controle Externo
Membro da Comissão

Daniel Wagner da Silva

Auditor de Controle Externo
Membro da Comissão

Monara Machado Rezende e Silva

Auditora de Controle Externo
Membro da Comissão

ANEXOS

Anexo I – Lei Municipal de Luziânia nº 3.559/2013 – Estrutura Administrativa do Município de Luziânia, artigos 38 a 40

LEI MUNICIPAL nº. 3.559 /2013

DE 22 DE FEVEREIRO DE 2013.

Dispõe sobre a estruturação e organização administrativa do secretariado, funções de direção, chefia e assessoramento, funções de confiança e cargos em comissão do Poder Executivo Municipal e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE LUZIÂNIA, no uso das atribuições que lhe confere a Lei Orgânica do Município, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e o mesmo sanciona a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Ficam aprovados a Estrutura e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Prefeitura Municipal, na forma do Anexo I.

Art. 2º São introduzidos no âmbito do Gabinete do Prefeito e do Vice-Prefeito as seguintes unidades de apoio ao Chefe do Executivo Municipal:

- § 1º Do Gabinete do Prefeito:
- I – Chefia de Gabinete do Prefeito.
 - II – Secretaria Executiva.
 - III - Assessoria de Comunicação e Imprensa.
 - IV - Assessoria de Mídias Sociais.
 - V – Assessoria de Assuntos Jurídicos.
 - VI - Assessorias Executivas, nível I a VII.
 - VII - Assessoria Especial para política da Mulher.
 - VIII - Assessoria Especial de Transparência.
 - VIII- Coordenadoria do Escritório de Representação em Brasília.
 - IX - Coordenadoria do Escritório de Representação em Goiânia.

Prça Nirson Carneiro Lobo nº 34, Centro CEP: 72.800-060
R (61) 3906-3080 / 3906-3081 CNPJ: 01.169.416/0001-09 site: www.luziania.go.gov.br





Anexo II – Lei Municipal de Luziânia nº 2.842/2005 – Institui o Sistema de Controle Interno do Município



LEI Nº 2842 de 18 de maio de 2005.
Autoria: Poder Executivo.

"Institui o Sistema de Controle Interno do Município no âmbito do Poder Executivo e Legislativo na forma que especifica, e dá outras providências".

CÉLIO ANTÔNIO DA SILVEIRA, Prefeito Municipal de Luziânia Estado de Goiás, no uso de suas atribuições legais e constitucionais, faz saber que a Câmara Municipal aprova e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

CAPÍTULO I **DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO** **DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º - O Sistema de Controle Interno de que tratam o art. 76 da Lei 4.320/64, 74 e 75 da Constituição Federal, 82 c/c com o art. 29 da Constituição Estadual e parágrafo único do art. 54 e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, será instituído e organizado de forma sistêmica e regulado nos termos da presente Lei.

Parágrafo Único - O Sistema de Controle Interno de que trata este artigo compreende as atividades de auditoria fiscalizatória, avaliação de gestão, bem como o acompanhamento da execução orçamentária, financeira, patrimonial, administrativas contábil, ou qualquer ato que resulte em receita e despesa para o Poder Público Municipal, sob a orientação técnica e normativa do órgão de Sistema de Controle Externo - Tribunal de Contas dos Municípios.

CAPÍTULO II **DA CRIAÇÃO E COMPOSIÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE** **INTERNO DO PODER EXECUTIVO** **DA CRIAÇÃO E COMPOSIÇÃO**

Art. 2º - Fica criado o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e Legislativo, organizado e integrado da seguinte forma:

I - O Controle Interno do poder Executivo e Legislativo, responsável pela execução centralizada das atividades de autoria, fiscalização e avaliação de gestão;

§ 1º Os servidores, exercendo funções de Controle Interno, deverá guardar sigilo sobre dados e informações pertinentes aos assuntos a que tiver acesso em decorrência do exercício de suas funções, utilizando-os, exclusivamente, para elaboração de pareceres e relatórios, destinados a autoridades competentes, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

§ 2º As ações exercidas pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo destinar-se-ão, ainda, a subsidiar:

Praça Nilson Carneiro Lobo nº 34, Centro - Luziânia - GO
CEP. 72800-060 - TEL. (61) 622 2000
www.luziania.go.gov.br



Governo da cidade de
Luziânia
Prefeitura em Ação



- I - o exercício da direção superior da administração pública municipal, a cargo do Prefeito;
- II - a supervisão de áreas dos Secretários Municipais, Gestores de Fundos e Autarquias;
- III - o aperfeiçoamento da Gestão Pública nos aspectos da formulação, planejamento, coordenação, execução e monitoramento das políticas públicas.

CAPÍTULO III **DAS FINALIDADES DO SISTEMA**

Art. 3º - O Sistema de Controle Interno instituído pela presente Lei, sem prejuízo das competências constitucionais e legais de outros Poderes, bem como órgãos da administração públicas do Município tem como principais finalidades:

- I) - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de Governo e do orçamento do Município;
- II) - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Municipal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III) - exercer o controle das operações de crédito e garantias, bem como dos direitos e deveres do Município;
- IV) - apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º A avaliação do cumprimento das metas do plano plurianual visa a comprovar a conformidade da sua execução.

§ 2º A avaliação da execução dos programas de Governo visa a comprovar o nível de execução das metas, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento.

§ 3º A avaliação da execução do orçamento do Município visa a comprovar a conformidade da execução com os limites e destinações estabelecidos na legislação pertinente.

§ 4º A avaliação da gestão dos administradores públicos municipais visa a comprovar a legalidade e legitimidade dos atos e a examinar os resultados quanto a economicidade, a eficiência e a eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais.

§ 5º O controle das operações de crédito, garantias, direitos e haveres do Município visa a aferir a sua consistência e a adequação dos Controles Internos.

CAPÍTULO IV **DAS ATRIBUIÇÕES E JURISDIÇÃO DO SISTEMA** **DE CONTROLE INTERNO** **SEÇÃO I** **DAS ATRIBUIÇÕES**

Praça Nirson Carneiro Lobo nº 34, Centro - Luziânia - GO
CEP: 72800-060 - TEL: (61) 622 2000
www.luziania.go.gov.br



Governo da cidade de
Luziânia
Prefeitura em Ação



Art. 4º - Compete ao Sistema de Controle Interno, além de outras atribuições que lhe forem fixadas nos atos de sua instituição:

I) - **normatizar, sistematizar e padronizar os procedimentos operacionais dos órgãos municipais, observadas as disposições da Lei Orgânica e demais normas do Tribunal de Contas dos Municípios;**

II) - **verificar a consistência dos dados contidos no Relatório de Gestão Fiscal, conforme estabelecido no art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que será assinado também pelo responsável pelo Controle Interno;**

III) - **exercer o controle das operações de créditos, garantias, direitos e haveres do Município;**

IV) - **verificar a adoção de providências para a recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos limites de que trata o art. 31 da Lei complementar nº 101/00;**

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 101/00;**

VI) - **verificar a observância dos limites e das condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;**

VII) - **verificar a destinação de recursos obtidos com alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da Lei Complementar 101/00**

VIII) - **avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Plurianual na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no anexo de metas fiscais;**

IX) - **avaliar a execução do Orçamento do Município;**

X) - **fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo;**

XI) - **realizar auditorias sobre a gestão dos recursos públicos municipais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados, bem como sobre a aplicação de subvenções e renúncia de receitas;**

XII) - **apurar atos ou fatos inquinados e ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos municipais, dar ciência ao Controle Externo e, quando for o caso comunicar a unidade responsável pela Contabilidade, para providências cabíveis;**

XIII) - **examinar a aplicação dos recursos orçamentários e financeiros oriundos de quaisquer fontes, quanto a sua aplicação nos projetos e atividades a que se destinam;**

XIV) - **prestar informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e atividades constantes no orçamento do Município;**

XV) - **analisar a eficiência dos controles contábeis, orçamentários, financeiros, patrimoniais, operacionais, de pessoal e demais sistemas administrativos dos órgãos municipais;**

XVI) - **verificar a exatidão e suficiência dos dados relativos a admissão de pessoal a qualquer título, bem como a concessão de aposentadorias reformas e pensões na administração direta, indireta, autárquica e fundacional;**

XVII) - **fiscalizar e controlar as licitações, contratos e convênios, zelando pela lisura dos procedimentos, bem como pela obediência aos princípios da legalidade, moralidade, economicidade, impessoalidade e publicidade.**

Parágrafo único - No exercício de sua atribuição, o Sistema de Controle Interno do Município terá irrestrito acesso a todas as fontes de informações disponíveis em órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, inclusive a sistemas eletrônicos de processamento de dados;

Praça Nirson Carneiro Lobo nº 34, Centro - Luziânia - GO
CEP. 72800-060 - TEL. (61) 622 2000
www.luziania.go.gov.br



Governo da cidade de
Luziânia
Prefeitura em Ação

Art. 5º - No apoio ao Controle Externo, o Sistema de Controle Interno deverá exercer, dentre outras as seguintes atividades:

I) – organizar e executar por iniciativa própria ou por determinação do Tribunal de Contas dos Municípios, programação semestral de auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob o seu controle enviando ao Tribunal de Contas dos Municípios os respectivos relatórios;

II) – realizar auditorias nas contas dos responsáveis sob seu controle, emitindo relatório e parecer

III) – alertar formalmente a autoridade administrativa competente, para que instaure tomada de contas especiais sempre que tiver conhecimento de qualquer das ocorrências que ensejem tal providência, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 5º - Serão objetos de controles específicos:

I – a execução orçamentária e financeira;

II – o sistema de pessoal (ativo e inativo);

III – a incorporação, tombamento e baixa dos bens patrimoniais;

IV – os bens em almoxarifado;

V – as licitações, contratos, convênios acordos e ajustes;

VI – as obras públicas, inclusive reformas;

VII – as operações de crédito;

VIII – os suprimentos de fundos;

IX – as doações, subvenções, auxílios e contribuições concedidos.

SEÇÃO II **DA CIRCUNSCRIÇÃO**

Art. 6º - Estão sujeitos aos exames do Sistema de Controle Interno do Município:

I) – dos ordenadores de despesas dos órgãos e entidades do Poder Executivo, incluindo a administração direta, autarquias, fundações;

II) – dos agentes arrecadadores de receita do Município;

III) – dos encarregados dos almoxarifados, depósitos, valores, dinheiros e outras bens pelos quais sejam responsáveis;

IV) – dos ordenadores de despesa dos órgãos e/ou dos responsáveis por entidades públicas ou privadas que recebam transferências do Município a qualquer título, no tocante à aplicação desses recursos, bem como aqueles que recebam contribuições e prestem serviços de interesse público ou social;

V) – de qualquer pessoa física ou jurídica que, em nome do Município adquira direitos ou assuma obrigações de natureza pecuniária;

VI) – daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.

CAPÍTULO V **DA COMPOSIÇÃO ORGANIZACIONAL E CONSTITUIÇÃO** **NO QUADRO DE PESSOAL**

Praça Nirson Carneiro Lobo nº 34, Centro - Luziânia - GO
CEP: 72800-060 - TEL.: (61) 622 2000
www.luziania.go.gov.br

[Assinatura]

Governo da cidade de
Luziânia
Prefeitura em Ação



Art. 7º - O Sistema de Controle Interno, terá composição organizacional a seguir detalhada, em decorrência da qual fica criado o seu quadro de pessoal, constituído por cargos de provimento efetivo e de cargos de provimento em comissão, na forma dos anexos I e II dessa Lei:

I – NÍVEL DE GESTÃO SUPERIOR:

Chefe do Controle Interno

II – NÍVEL DE ASSESSORAMENTO:

Assessoria

§ 1º A partir da presente Lei passa a integrar o Plano de Cargos e Salários do Município de Luziânia o Sistema de Controle Interno constituído pelo cargo de Chefe do Controle Interno, Nível I, código CC-01 e 02 (dois) Assessores, Nível II, sendo o primeiro no código CC-05 e segundo no código CC-07.

**CAPÍTULO VI
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 8º - Os cargos de Chefe do Controle Interno e Assessoria serão de indicação e nomeação exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Art. 9º - As atividades de fiscalização exercidas pelo Controle Interno são indelegáveis e imposteráveis, não podendo ser exercidas por pessoas não pertencentes aos quadros de servidores efetivos da Administração Pública e que possuam conhecimentos técnicos exigidos para o exercício dos cargos.

Parágrafo Único - O disposto no “caput” deste artigo não impedem a contratação de consultoria, auditoria ou pericia contábil, ou de qualquer outra natureza que vise ao aperfeiçoamento ou a melhoria das condições de funcionamento da administração, ou a solução de pendências ou litígios de que faça parte a administração pública.

Art. 10º - O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 60 dias, devendo nesse ato dispor sobre a composição e forma de atuação do Sistema, bem como sobre sua estrutura organizacional e funcionamento e as atribuições de seu titular e demais integrantes.

Art. 11º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE LUZIÂNIA, aos 18 (dezoito) dias do mês de maio de 2005.


CÉLIO ANTONIO DA SILVEIRA
Prefeito Municipal

Praça Nilson Carneiro Lobo nº 34, Centro - Luziânia - GO
CEP. 72800-060 - TEL. (61) 622 2000
www.luziania.go.gov.br

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Modelo de Três Linhas de Defesa (adaptado de <i>IIA</i> , 2013)	12
Figura 2 – Modelo das Três Linhas do <i>The IIA</i>	13
Figura 3 – Organograma sem a instância (comitê) de governança (adaptado de Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCEPR, 2017, p. 14)	16
Figura 4 – Organograma com a instância (comitê) de governança (adaptado de TCEPR, 2017, p. 14)	17
Figura 5 – Despesas com Ações Típicas de MDE – 2018	53
Figura 6 – Despesas com Ações Típicas de MDE – 2019	53
Quadro 1 – Servidores lotados na Controladoria Geral Interna.....	19
Quadro 2 – Matrículas na rede pública municipal de educação de Luziânia.....	54

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CE	Constituição do Estado de Goiás
CEA	Comissão Especial de Auditoria
CF	Constituição Federal
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CGI	Controladoria Geral Interna
CGU	Controladoria Geral da União
CONACI	Conselho Nacional de Controle Interno
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i> (Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway)
CPC	Comitê de Pronunciamentos Contábeis
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
E-Ouv	Sistema Informatizado de Ouvidorias dos Entes Federados
E-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
FEMBOM	Fundo Municipal do Corpo de Bombeiros
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMS	Fundo Municipal de Saúde
FMDCA	Fundo Municipal de Desenvolvimento da Criança e do Adolescente
FUNDEB	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica
IA-CM	<i>Internal Audit Capability Model</i> (Modelo de Capacidade Auditoria Interna)
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDM	Índice de Desempenho dos Municípios
IEC	<i>International Electrotechnical Commission</i>
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IIA	<i>The Institute of Internal Auditors</i> (Instituto de Auditores Internos)
IN	Instrução Normativa
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INTOSAI	Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPASLUZ	Instituto de Previdência e Assistência Social de Luziânia
IPPF	Estrutura Internacional de Práticas Profissionais de Auditoria Interna
IRB	Instituto Rui Barbosa
ISO	<i>International Organization for Standardization</i> (Organização Internacional de Normalização)
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual

LOTCMGO	Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
NBC	Normas Brasileiras de Contabilidade
OCCI	Órgão Central do Controle Interno
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
PACTO	Programa Nacional de Integridade, Transparência e Combate à Corrupção
PAF	Plano Anual de Fiscalização
PEC	Proposta de Emenda à Constituição Federal
PPA	Plano Plurianual
PROFOCO	Programa de Formação Continuada em Ouvidoria
PROFORT	Programa de Fortalecimento das Ouvidorias
PT	Papel de Trabalho
QAACI	Questionário de Autoavaliação de Controles Internos
QDD	Quadro de Detalhamento da Despesa
RA	Resolução Administrativa
RN	Resolução Normativa
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SCG	Secretaria de Contas de Governo
SCI	Sistema de Controle Interno
SICOM	Sistema de Controle de Contas Municipais
SINAQUE	Sistema Nacional de Questionários
TCEMT	Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso
TCEPR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná
TCMGO	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás
TCU	Tribunal de Contas da União
UCI	Unidade de Controle Interno