Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 1694/2022

PROCESSO TC/MS	: TC/12058/2020
PROTOCOLO	: 2079335
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA OPERACIONAL
OBJETIVO	: AVALIAÇÃO DO CONTROLE INTERNO E DA OUVIDORIA DO MUNICÍPIO DE ELDORADO.
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE ELDORADO - CONTROLE INTERNO E OUVIDORIA
JURISDICIONADO	: AGUINALDO DOS SANTOS
INTERESSADOS	: 1- DEVANIR APARECIDO PITTON 2- ANDREIA RODRIGUES PANTOJA
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: AUDITORIA OPERACIONAL – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – OBJETIVO – AVALIAÇÃO DO CONTROLE INTERNO E DA OUVIDORIA – CUMPRIMENTO DE SUAS FINALIDADES CONSTITUCIONAIS – ACHADOS – EFICÁCIA LIMITADA DO CONTROLE INTERNO – AUSÊNCIA DE NORMAS E MANUAIS DE ROTINA E DE PROCEDIMENTOS – INSUFICIÊNCIA DE AÇÕES DE CAPACITAÇÃO – INEXISTÊNCIA DE CARGO/CARREIRA OU ESTRUTURA DE PESSOAL – AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO DAS AÇÕES DA CONTROLADORIA – INOBSERVÂNCIA DOS OBJETIVOS BÁSICOS DO CONTROLE INTERNO – INEXISTÊNCIA DE AVALIAÇÃO DAS METAS DO PPA – AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO FORMAL PARA GERENCIAR OS RISCOS – AUSÊNCIA DE NORMATIVO REGULAMENTANDO A ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA OUVIDORIA – RECOMENDAÇÃO – FERRAMENTA PEDAGÓGICA – APRIMORAMENTO DO CONTROLE INTERNO NO MUNICÍPIO – REALIZAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO – DETERMINAÇÃO.

1. A política de controle interno é indispensável para a concretização da transparência na gestão do gasto público, contribuindo para o alcance de uma boa governança pública, a promoção da ética e da transparência e a redução de vulnerabilidades e riscos de ocorrência da corrupção.
2. A apuração de impropriedades na Auditoria Operacional acerca do controle interno (dentre as quais a deficiência no ato de regulamentação do Controle Interno; a eficácia limitada do Controle Interno; a ausência de normas e manuais de rotina e de procedimentos; a insuficiência de ações de capacitações; a inexistência de cargo/carreira ou estrutura de pessoal; a ausência de planejamento das ações do controle Interno, a inobservância dos objetivos básicos do Controle Interno; a inexistência de avaliação das metas do PPA e a ausência de procedimento formal para gerenciar os riscos) motiva o acolhimento das propostas apresentadas pela equipe técnica, para emitir a recomendação ao chefe do Poder Executivo Municipal e ao Controlador-Geral do Município para a adoção de medidas, como ferramenta pedagógica de aperfeiçoamento da atuação do Controle Interno.
3. A ouvidoria constitui instrumento que contribui efetivamente para o fortalecimento da cidadania e do controle social (arts. 9º e 10 da Lei n. 13.460/2017). Observada a ausência de normativo regulamentando a sua estrutura e funcionamento, recomenda-se ao Prefeito Municipal que adote medidas para regulamentar a lei de criação da Ouvidoria, promovendo sua implantação e implementação.

4. Deve ser encaminhado a este Tribunal de Contas, no prazo estipulado, o Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das respectivas recomendações, que será objeto de monitoramento.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 17ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 17 de agosto de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela **recomendação** ao Sr. **Aguinaldo dos Santos,** Prefeito Municipal de Eldorado, que adote medidas para: **a)** adequar os normativos que tratam do Controle Interno; **b)** elaborar e aprovar o novo PCCS, incluindo nesse a estrutura de Cargo e a Carreira dos servidores da Controladoria Geral do Município; **c)** regulamentar a lei de criação da Ouvidoria, promovendo sua implantação e implementação; pela **recomendação** ao Sr. **Aguinaldo dos Santos,** Prefeito Municipal, e a Sra. Sra. **Andreia Rodrigues Pantoja,** Controladora Geral do Município, que adotem medidas para: **a)** elaborar e aprovar os Manuais de normas e rotina, referente ao Controle Interno; **b)** elaborar Plano de Capacitação com base em diagnóstico prévio; **c)** elaborar e aprovar o Plano anual de atividades; **d)** estabelecer de forma rotineira a auditoria da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da administração municipal; **e)** elaborar relatórios sobre a avaliação das metas previstas e cumpridas no PPA e, ainda, faça referência desse relatório no parecer do Controle Interno enviado ao TCE/MS nas contas de Governo; **f)** instituir as normas para o gerenciamento de risco; pela **determinação** ao Prefeito Municipal de Eldorado, Sr. **Aguinaldo dos Santos**, que: **a)** remeta a este Tribunal de Contas, no prazo de **60 (sessenta) dias**, a contar da publicação da decisão, **Plano de Ação** contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das respectivas recomendações, com o(s) nome(s) do(s) responsável(is) pela implementação dessas medidas; **b)** articule grupo de contato de auditoria, com participação dos técnicos do Controle Interno da PM de Eldorado – MS para atuarem como canal de comunicação com este Tribunal com o objetivo de facilitar o acompanhamento das implementações das recomendações; pelo **encaminhamento** de cópia desta decisão e do Relatório, bem como do Relatório Final da Gerência de Auditoria Operacional n. 05/2021 para os seguintes destinatários: Sr. **Aguinaldo dos Santos,** Prefeito Municipal; Sr. **Devanir Aparecido Pitton**, Presidente da Câmara Municipal; e Sra. **Andreia Rodrigues Pantoja,** Controladora Geral do Município; pela **remessa dos autos** à Gerência de Auditoria Operacional para que se programe a realização do monitoramento da decisão que vier a ser deliberada por este Tribunal.

Campo Grande, 17 de agosto de 2022.

Conselheiro **Ronaldo Chadid**– Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid– Relator

I – DO RELATÓRIO

Em exame a **Auditoria Operacional** realizada no Município de Eldorado, com foco na atuação do seu respectivo *Controle Interno* e *Ouvidoria*, tendo por objetivo identificar possíveis irregularidades, de modo a possibilitar o efetivo cumprimento de suas finalidades constitucionais.

Conforme Relatório Inicial da Gerência de Auditoria Operacional n. 01/2021 (f. 5-39), para escolha do município, foi adotado como critério a matriz de risco aplicada a Lista de Jurisdicionados; a região contemplada foi do Grupo II de jurisdicionados deste Tribunal.

O trabalho foi fundamentado em dois pilares, quais sejam: Resolução Atricon n. 05/2014 que aprovou as Diretrizes de Controle Externo Atricon n. 3204/2014 relacionadas à temática "Controle interno: instrumento de eficiência dos jurisdicionados" e ao programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas – QATC/2019, o qual continha o quesito 24.1 – Fiscalização e auditoria de controle interno dos jurisdicionados e o quesito 25.2 – Fiscalização e auditoria da Ouvidoria dos Jurisdicionados.

Baseado em critérios de avaliação indicados no primeiro relatório, a auditoria apontou os seguintes achados:

> Verificou-se que a lei que instituiu a Controladoria Geral do Município estabeleceu que a principal função seria o elo entre a Prefeitura e o TCE/MS, determinando que fosse um mero encaminhador de documentos e justificativas. Também foram constatadas as seguintes situações: ausência de manuais de normas e rotina; ausência de planos de capacitações; inexistência de cargo/carreira ou estrutura de pessoal; ausência de planejamento das atividades da Controladoria; inexistência de avaliação das metas do PPA e ausência de normativo regulamentando a estrutura e funcionamento da Ouvidoria Municipal.

Em face disso, visando contribuir para a melhoria do desempenho do Controle Interno e da Ouvidoria, intimou-se o *Sr. Aguinaldo dos Santos*, Prefeito Municipal de Eldorado, para ciência quanto ao inteiro teor do Relatório (Despacho n. 8774/2021 - f. 40).

Na oportunidade, o gestor apresentou as medidas que estão sendo implantadas no Município para melhor adequação dos instrumentos de controle as suas finalidades constitucionais, devidamente acompanhada de documentos, e que a Administração seguirá as recomendações elencadas no relatório de auditoria (f. 53-121).

Retornado o feito à Gerência de Auditoria Operacional, a equipe técnica elaborou o Relatório Final n. 05/2021 (f. 127-156), concluindo, dentre outras, pela

deficiência no ato de regulamentação do Controle Interno; eficácia limitada do Controle Interno; a ausência de normas e manuais de rotina e de procedimentos; insuficiência de ações de capacitações; inexistência de cargo/carreira ou estrutura de pessoal; ausência de planejamento das ações do controle Interno, inobservância dos objetivos básicos do Controle Interno; inexistência de avaliação das metas do PPA e a ausência de procedimento formal para gerenciar os riscos.

Ademais, registrou que se espera o aperfeiçoamento e melhora na gestão do município de Eldorado - MS. Proporcionando ganho de qualidade nos serviços prestados e, consequentemente, melhora da qualidade do Serviço Público colocado à disposição dos cidadãos. Fortalecendo, simultaneamente, as ações desenvolvidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul voltadas ao controle estatal com a promoção e conscientização da ética no desempenho da gestão pública. Para tanto, apresentou às propostas às f. 155-156.

Por conseguinte, instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento da equipe técnica e emitiu o Parecer n. 8700/2021 (f. 158-168), opinando pelas recomendações expostas no relatório de auditoria, fixação de prazo para remessa a este Tribunal do Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implantação das recomendações para posterior acompanhamento acerca da efetividade das medidas adotadas, e comunicação aos responsáveis.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid– Relator

II – DAS RAZÕES DO VOTO

Como já relatado, cuidam os autos de Auditoria Operacional realizada no Município de Eldorado com foco na atuação do seu respectivo *Controle Interno e Ouvidoria,* tendo por escopo identificar os principais problemas enfrentados, de modo a possibilitar o efetivo cumprimento de suas finalidades constitucionais. Da referida auditoria decorreu-se o **Relatório Final n. 05/2021** (f. 127-156), **que passa a integrar os fundamentos desta proposta de julgamento.**

Inicialmente, cumpre esclarecer que a Auditoria Operacional, nos termos do Manual desta Corte de Contas, publicado em 27.06.2019, consiste no exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento.

Pois bem.

Com relação ao Controle Interno, assim prescreve a Constituição Federal:

> Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.
>
> (...)
>
> Art. 70. 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.
>
> (...)
>
> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
>
> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
>
> 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 federal, 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 União;
>
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
>
> § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.
>
> § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Com vistas disso, realizada a Auditoria no Município de Eldorado, apurou-se as seguintes impropriedades:

> **CONTROLE INTERNO**
>
> Eficácia limitada do controle interno;
>
> Ausência de normas e manuais de rotina e de procedimentos;
>
> Insuficiência de ações de capacitação;
>
> Inexistência de cargo/carreira ou estrutura de pessoal;
>
> Ausência de planejamento das ações da controladoria;
>
> Inobservância dos objetivos básicos do controle interno;
>
> Inexistência de avaliação das metas do PPA;
>
> Ausência de procedimento formal para gerenciar os riscos.

Como cediço, a política de controle interno é indispensável para a concretização da transparência na gestão do gasto público. Trata-se de parte integrante e ativa do ciclo de gestão do governo, sendo ferramenta de prevenção de irregularidades, integrando e facilitando o trabalho do controle externo, inclusive,

exercido por este Tribunal de Contas. Assim, contribui para o alcance de uma boa governança pública, a promoção da ética e da transparência e a redução de vulnerabilidades e riscos de ocorrência da corrupção.

Dessa forma, acolhe-se as propostas de recomendações apresentadas pela equipe de Auditoria para aprimoramento do controle interno no município.

Quanto à ouvidoria, instrumento que contribui efetivamente para o fortalecimento da cidadania e do controle social, assim dispõe os arts. 9º e 10 da Lei n. 13.460/2017, a qual trata da participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública:

> Art. 9º Para garantir seus direitos, o usuário poderá apresentar manifestações perante a administração pública acerca da prestação de serviços públicos.
>
> Art. 10. A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterá a identificação do requerente.
>
> § 1º A identificação do requerente não conterá exigências que inviabilizem sua manifestação.
>
> § 2º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da apresentação de manifestações perante a ouvidoria.

E ainda, tendo vista a relevância da participação do cidadão na gestão pública, bem como a necessidade de um canal específico destinado à sua participação, o referido diploma trouxe as seguintes atribuições à Ouvidoria:

> Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípuas, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:
>
> I – promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;
>
> II – acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;
>
> III – propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;
>
> IV – auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;
>
> V – propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;
>
> VI – receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e
>
> VII – promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

Todavia, observou-se no Município de Eldorado a *"ausência de normativo regulamentando a estrutura e funcionamento da ouvidoria".*

Não é de hoje que o cidadão vem ocupando um lugar central nas democracias. Alcançar as pessoas tornou-se um dos objetivos principais dos sistemas políticos democráticos. A democracia passou a ir além de mecanismos para escolha de

governantes, assumindo a necessidade de envolver toda a sociedade nos processos políticos. Essa nova concepção democrática passa pela aproximação das políticas públicas aos cidadãos, pelo alcance das decisões políticas a esta cidadania e pela possibilidade do controle democrático através de práticas participativas.

Nessa perspectiva, as ouvidorias possuem papel primordial na construção democrática já que criam canais de participação da cidadania na administração pública, de controle social de gestão e políticas, além de fomentarem o aprimoramento das políticas e serviços públicos.

Pelo exposto, sem delongas, acolhe-se as propostas apresentadas pela equipe de Auditoria como ferramenta pedagógica de aperfeiçoamento da atuação do Controle Interno e da Ouvidoria do Município de Eldorado, sendo de responsabilidade do atual Prefeito Municipal a realização do *plano de ação* para o planejamento e desenvolvimento dos trabalhos, o qual será monitorado por este Tribunal de Contas, por meio da Gerência de Auditoria Operacional.

É o voto.

DISPOSITIVO

Com esteio nas razões demonstradas e subsidiado pelo Relatório Final da Gerência de Auditoria Operacional n. 05/2021, acolho o parecer do Ministério Público de Contas e **VOTO**:

I - Pela **RECOMENDAÇÃO** ao Sr. *Aguinaldo dos Santos***,** Prefeito Municipal de Eldorado, que adote medidas para:

a) adequar os normativos que tratam do Controle Interno;

b) elaborar e aprovar o novo PCCS, incluindo nesse a estrutura de Cargo e a Carreira dos servidores da Controladoria Geral do Município;

c) regulamentar a lei de criação da Ouvidoria, promovendo sua implantação e implementação.

II - Pela **RECOMENDAÇÃO** ao Sr. *Aguinaldo dos Santos***,** Prefeito Municipal, e a Sra. *Sra. Andreia Rodrigues Pantoja***,** Controladora Geral do Município, que adotem medidas para:

a) elaborar e aprovar os Manuais de normas e rotina, referente ao Controle Interno;

b) elaborar Plano de Capacitação com base em diagnóstico prévio;

c) elaborar e aprovar o Plano anual de atividades;

d) estabelecer de forma rotineira a auditoria da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da administração municipal;

e) elaborar relatórios sobre a avaliação das metas previstas e cumpridas no PPA e, ainda, faça referência desse relatório no parecer do Controle Interno enviado ao TCE/MS nas contas de Governo;

f) instituir as normas para o gerenciamento de risco.

III - Pela **DETERMINAÇÃO** ao Prefeito Municipal de Eldorado, *Sr. Aguinaldo dos Santos,* que:

a) remeta a este Tribunal de Contas, no prazo de **60 (sessenta) dias**, a contar da publicação da decisão, **Plano de Ação** contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das respectivas recomendações, com o(s) nome(s) do(s) responsável(is) pela implementação dessas medidas;

b) articule grupo de contato de auditoria, com participação dos técnicos do Controle Interno da PM de Eldorado – MS para atuarem como canal de comunicação com este Tribunal com o objetivo de facilitar o acompanhamento das implementações das recomendações.

IV - Pelo **ENCAMINHAMENTO** de cópia desta decisão e do Relatório, bem como do Relatório Final da Gerência de Auditoria Operacional n. 05/2021 para os seguintes destinatários: *Sr. Aguinaldo dos Santos***,** Prefeito Municipal; *Sr. Devanir Aparecido Pitton*, Presidente da Câmara Municipal; e *Sra. Andreia Rodrigues Pantoja***,** Controladora Geral do Município;

V - Pela **REMESSA DOS AUTOS** à *Gerência de Auditoria Operacional* para que se programe a realização do monitoramento da decisão que vier a ser deliberada por este Tribunal.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pela recomendação ao Prefeito Municipal de Eldorado e a Controladora do Geral do Município; pela determinação ao Prefeito Municipal de Eldorado; pelo encaminhamento da cópia da decisão e do Relatório Final da Gerência de Auditoria Operacional ao Prefeito Municipal de Eldorado, Presidente da Câmara e a Controladora Geral do Município; pela remessa dos autos à Gerência de Auditoria Operacional.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 17 de agosto de 2022.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

KCLP/ARN/MSS