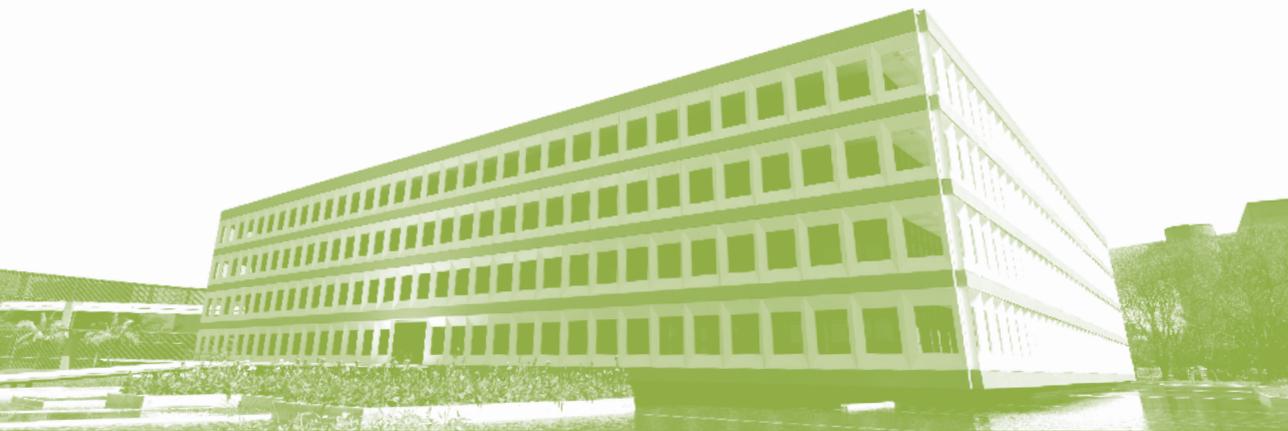




COLEÇÃO

Acórdãos

do Tribunal de Contas da União



RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO INTEGRADA

**Avaliação dos Sistemas de Controles
Internos dos Municípios de Roraima**

ASCIM 2017

Acórdão nº 1905/2017 – TCU – Plenário

Relator: Ministro Marcos Bemquerer



República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

Raimundo Carreiro (Presidente)
José Múcio Monteiro (Vice-presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz de Oliveira
Ana Arraes
Bruno Dantas
Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luís de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



Acórdãos

do Tribunal de Contas da União

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO INTEGRADA

Avaliação dos Sistemas de Controles
Internos dos Municípios de Roraima
ASCIM 2017

Acórdão nº 1905/2017 – TCU – Plenário
Relator: Ministro Marcos Bemquerer

Brasília, 2017

© Copyright 2017, Tribunal de Contas da União

<http://www.tcu.gov.br>

SAFS, Quadra 4, Lote 01

CEP 70042-900 – Brasília/DF

É permitida a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Esta fiscalização foi realizada em parceria com:

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E
CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO



Brasil. Tribunal de Contas da União.

Relatório de fiscalização integrada : avaliação dos Sistemas de Controles Internos dos Municípios de Roraima : ASCIM 2017 / Tribunal de Contas da União ... [et al.]; Relator Ministro Marcos Bemquerer. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima, 2017.

100 p. – (Acórdãos do Tribunal de Contas da União)

Esta fiscalização foi realizada em parceria com Ministério da Transparência, Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas de Roraima.

Inclui Acórdão 1.905/2017– TCU – Plenário, originalmente apreciado como Processo n. TC 003.150/2017-8

1. Controle interno. 2. Prestação de contas. 3. Transferências voluntárias. 4. Servidor. I. Título. II. Série.



Resumo

O Tribunal de Contas da União (TCU) – mediante esforço conjunto e sinérgico com o Tribunal de Contas do Estado (TCE) e o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), sob o amparo do Fórum Permanente de Combate à Corrupção (Focco/RR), e por meio de ação de controle do tipo levantamento – realizou a Avaliação dos Sistemas de Controles Internos dos Municípios de Roraima (Ascim-Roraima/2017).

O principal objetivo dos órgãos federais e estaduais envolvidos na ação foi diagnosticar a real situação dos controles administrativos de todas as prefeituras do estado e, a partir das fragilidades constatadas, fornecer subsídios para que os gestores dos municípios pudessem estruturar e aprimorar os sistemas de controles internos das prefeituras, o que contribuirá diretamente para a melhoria da governança e do desempenho das prefeituras na oferta dos serviços públicos à sociedade.

O escopo estabelecido para o levantamento: avaliar os sistemas de controles internos de todos os municípios do estado em nível de entidade e de atividades, exigiu a formação de equipe de fiscalização integrada por servidores do TCU, da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas do Estado (TCE/RR) e apoio logístico da Delegacia da Receita Federal de Roraima, por meio da oferta de veículo, e da Superintendência da Polícia Rodoviária Federal de Roraima, a qual ofertou equipamentos multimídia. Durante as visitas realizadas aos municípios, foi possível verificar, *in loco*, os processos de trabalho e os riscos a eles relacionados, identificar as reais necessidades dos gestores, bem como as dificuldades por eles enfrentadas.

Em nível de entidade, os sistemas de controles foram avaliados com base nos conceitos e terminologias constantes do curso de Avaliação de Controles Internos, ministrado pelo Instituto Serzedello Corrêa do TCU, das normas e dos padrões internacionalmente estabelecidos.

Em nível de atividades, foram avaliados os controles administrativos estabelecidos para os processos de trabalho relativos à área de gestão dos bens patrimoniais e à área de gestão dos recursos recebidos via transferências voluntárias, haja vista a relevância desses dois processos no cumprimento da missão máxima dos municípios: promover o bem comum.

Passados quatro anos desde a realização do Ascim-Roraima/2013, buscou-se também verificar se houve providências dos ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União em função da recomendação exarada via Acórdão 568/2014-TCU-Plenário, bem como quais foram as ações empreendidas pelas gestões municipais desde a última avaliação.

Além disso, foram realizados, no município de Boa Vista/RR, testes substantivos nos objetos financiados por recursos federais, objetivando verificar a conformidade das atividades de gestão, fiscalização e acompanhamento por parte dos gestores, quanto à execução desses ajustes.

A realidade local demonstra que os processos de trabalho relativos à gestão dos recursos recebidos via transferências federais devem ser considerados como um tipo de processo finalístico, haja vista que é por meio desses recursos que o município consegue ofertar a grande maioria dos bens públicos e dos serviços públicos essenciais demandados pela sociedade roraimense. O processo de gestão de patrimônio, por sua vez, deve ser classificado como do tipo apoio, pois auxilia e garante o adequado suporte à atuação dos diversos órgãos que integram a estrutura administrativa das prefeituras.

É importante observar que os recursos recebidos por meio de transferências são comumente aplicados na aquisição de bens móveis e imóveis. Esses bens são necessários à satisfação das necessidades da população e, após adquiridos com os recursos transferidos pela União, são incorporados ao patrimônio dos municípios, o que acentua os motivos que levaram à seleção desse processo de trabalho para avaliação.

Considerando a grande materialidade que envolve as transferências voluntárias repassadas aos quinze municípios de Roraima, o aperfeiçoamento/estruturação dos sistemas de controles administrativos intensificará as ações de gestão de riscos e de controles internos e, conseqüentemente, propiciará a melhoria da governança e do desempenho dos municípios do estado de Roraima.

O fortalecimento da governança induz à melhor qualidade na prestação dos serviços públicos essenciais em benefício da sociedade, fato que materializa a missão desta Corte de Contas, expressa em seu Planejamento Estratégico 2015-2021: “Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo”.

Convém destacar que foram identificadas fragilidades na implantação de controles operacionais em todos os municípios do estado, tanto em nível de entidade quanto em nível de atividades. Essas fragilidades constatadas trazem riscos para o ente político e, conseqüentemente, para efetiva prestação dos serviços e oferta de bens à população.

Em nível de entidade, todos os componentes da metodologia do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Coso I – Estrutura integrada de controles internos) registraram elevados percentuais de fragilidades, situação já constatada no Ascim-Roraima/2013. Dentre as fragilidades detectadas no Ascim-Roraima/2017, coincidentes com os da versão 2013, se destacam: inexistência de código de ética e de mecanismos adequados para coibir desvios de natureza disciplinar; organograma inexistente/inadequado ou não divulgado; não adoção de procedimentos para identificar desvios, perdas ou furto de bens patrimoniais; não adoção de planejamento estratégico e ausência de mecanismos de governança dos objetivos e metas; ausência de instruções ou procedimentos formalizados para as áreas de planejamento, de gestão dos recursos financeiros e de controle da prefeitura; falhas nos mecanismos de controle e gestão da força de trabalho.

Em nível de atividades, no tocante aos processos de trabalho relativos à gestão dos recursos recebidos via transferências voluntárias da União e à gestão do patrimônio, foram constatadas fragilidades, algumas dessas já evidenciadas no Ascim-Roraima/2013, dentre elas, falhas alusivas: à definição de procedimentos e rotinas; à definição de atribuições aos setores; à execução dos controles legais; à execução dos controles gerenciais das atividades; e às revisões independentes. Outrossim, os testes substantivos concluíram que os fiscais da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR realizam a contento o monitoramento das obras, contudo, a atividade carece da existência de normativos, rotinas e/ou fluxos formalizados.

Por fim, o diagnóstico dos sistemas de controles internos dos municípios, confeccionado sinergicamente pelos órgãos de controle envolvidos neste levantamento, permite concluir que há elevados riscos de perda e mau uso

dos recursos públicos, sendo que grande parte dessas deficiências estão relacionadas à ausência de controles operacionais, cuja responsabilidade primordial pela implementação cabe aos próprios gestores das prefeituras.

Frente às fragilidades constatadas nas duas dimensões analisadas, foi elaborada proposta de determinação para que os ministérios concedentes atuem de forma a minimizar os riscos associados à gestão das transferências voluntárias. Além disso, convém registrar que, frente as fragilidades constatadas, os órgãos participantes desta ação ofertarão produtos direcionados às necessidades constatadas de cada município. Esses produtos, na forma de capacitações, minutas de normativos e de cartilhas, possibilitarão aos municípios melhor estruturar/aprimorar seus sistemas de controle operacionais, tornando-o mais eficiente, eficaz e efetivo.

Dentre os benefícios estimados desta ação de controle podemos destacar: o aprimoramento da governança dos recursos públicos aplicados pelas prefeituras, proporcionando maior qualidade e eficiência na prestação dos serviços públicos essenciais à população local; a melhoria do desempenho do executivo municipal; e a redução de erros formais e desperdícios de recursos.

Além disso, cabe destacar o desenvolvimento, intercâmbio e compartilhamento de conhecimentos e a construção em conjunto da metodologia pelos membros do Fórum Permanente de Combate à Corrupção (Focco/RR), que poderão utilizá-la para aplicar nos demais segmentos de sua atuação, após os devidos ajustes às necessidades a que se proponha, sobretudo no âmbito do TCE/RR.

Sumário

1. Apresentação	11
2. Introdução	13
2.1 Deliberação	13
2.2 Visão geral do objeto	13
2.3 Objetivo e escopo	14
2.4 Testes substantivos nas amostras de ajustes (nível de atividades)	15
2.5 Metodologia e limitações	16
2.6 Benefícios estimados	20
3. Síntese do diagnóstico mensurado por meio do ASCIM-RR/2013	23
4. Nível de entidade ASCIM-RR/2017	25
4.1 Panorama geral	25
4.2 Fragilidades constatadas	32
4.3 Situação atual dos Órgãos de Controle Interno	41
5. Nível de atividades ASCIM-RR/2017	45
5.1 Panorama geral	45
5.2 Fragilidades constatadas por processo	52
6. Monitoramento do ASCIM-RR/2013	66
7. Diagnóstico sistêmico do ASCIM-RR/2017	71
7.1 Índice de Conceitos	72
7.2 Índice Consolidado	74
8. Produtos para o aperfeiçoamento da gestão	76
9. Conclusão	78
10. Proposta de encaminhamento	81
11. Acórdão N° 1905/2017 - TCU - Plenário	85
12. Anexos	91

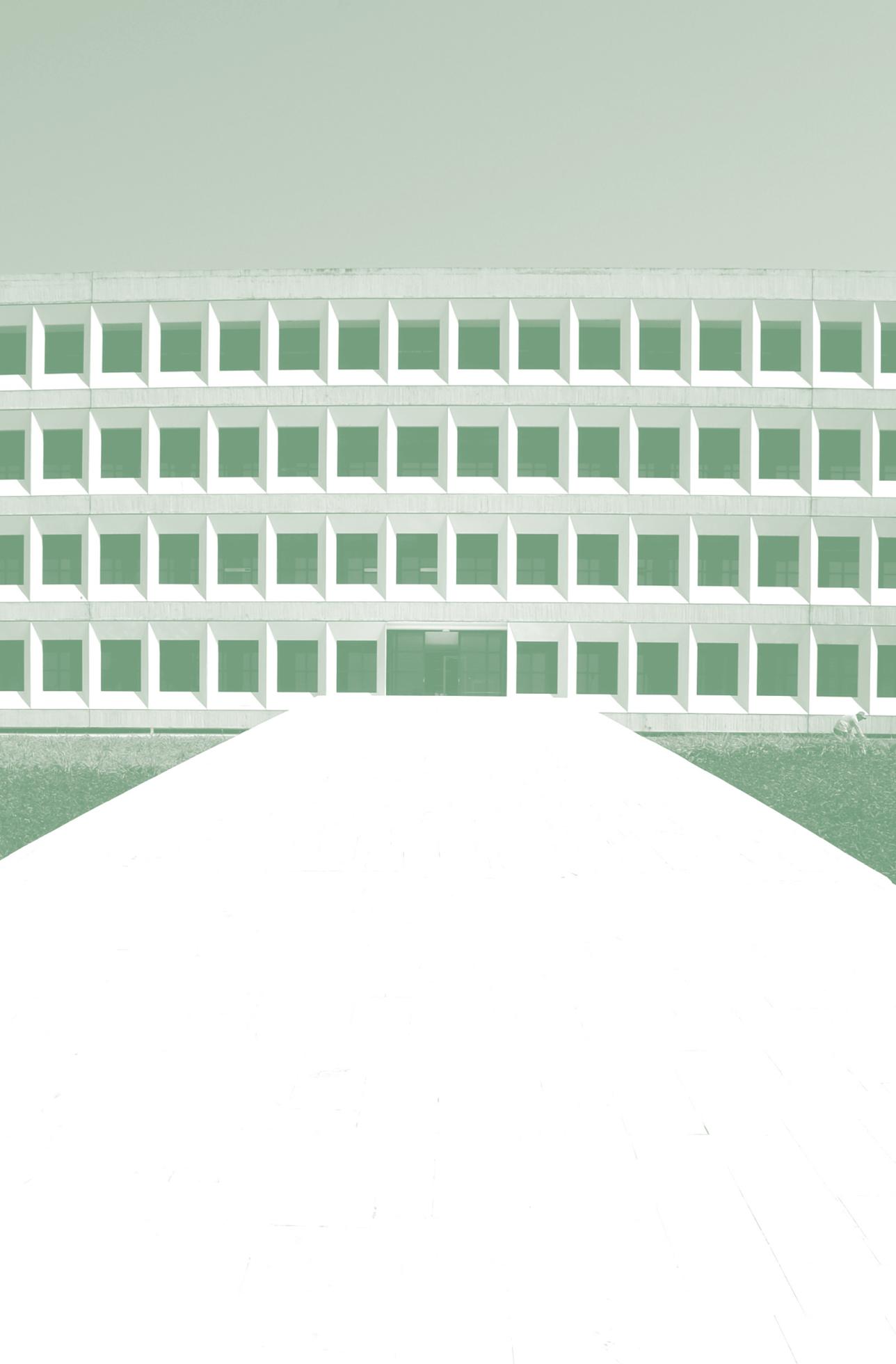


LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	Resultado da avaliação dos controles internos por componente do modelo Coso	27
Tabela 2:	Fragilidades no componente Ambiente de Controle	33
Tabela 3:	Fragilidades no componente Avaliação de Riscos	35
Tabela 4:	Fragilidades no componente Atividades de Controle	37
Tabela 5:	Fragilidades no componente Informação e Comunicação	38
Tabela 6:	Fragilidades no componente Monitoramento	40
Tabela 7:	Fragilidades quanto à definição de procedimentos	53
Tabela 8:	Fragilidades quanto à definição de atribuições aos setores	54
Tabela 9:	Fragilidades quanto à execução dos controles legais	56
Tabela 10:	Fragilidades quanto aos controles gerenciais das atividades	58
Tabela 11:	Fragilidades quanto às revisões independentes	59
Tabela 12:	Fragilidades quanto à existência de setor específico com atribuições definidas	61
Tabela 13:	Fragilidades quanto à definição de procedimentos e rotinas	63
Tabela 14:	Fragilidades quanto ao gerenciamento contínuo e aos controles legais	65
Tabela 15:	Evolução das fragilidades mais comuns detectadas no Ascim-Roraima/2013	68

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	Escopo da fiscalização	15
Gráfico 2:	Nível de maturidade dos controles	18
Gráfico 3:	Nível de maturidade de processos X Nível de maturidade dos controles	19
Gráfico 4:	Resultados do Ascim-Roraima/2013	24
Gráfico 5:	Índices de avaliação do nível entidade	28
Gráfico 6:	Avaliação segregada por componentes	29
Gráfico 7:	Comparativo entre prefeituras - nível entidade	30
Gráfico 8:	Autoavaliação versus Nota atribuída após análise	31
Gráfico 9:	Vínculo empregatício dos Chefes dos OCI's com os municípios	42
Gráfico 10:	Nível de instrução dos Chefes dos OCI's	43
Gráfico 11:	Total de agentes administrativos versus valores recebidos da União	44
Gráfico 12:	Índice de avaliação do nível de atividades (transferências voluntárias)	47
Gráfico 13:	Comparativo entre prefeituras - nível de atividades (transferências voluntárias)	49
Gráfico 14:	Índice de avaliação do nível de atividades (gestão de patrimônio)	50
Gráfico 15:	Comparativo entre prefeituras – nível de atividades (gestão de patrimônio)	51
Gráfico 16:	Comparação das médias dos resultados, por perspectiva avaliada	69
Gráfico 17:	Índice de Conceito dos sistemas de controles internos	73
Gráfico 18:	Ranking dos Ascim-RR/2017, Índice Consolidado (IC)	75



1 | Apresentação

A Administração Pública federal, estadual e municipal – no desempenho de suas funções de promover o bem comum por meio da oferta de bens e serviços à sociedade – deve se submeter a controles diversos, incluindo os controles que deve exercer sobre seus próprios atos, denominados controles internos. A finalidade desses controles é garantir que a administração atue em consonância com princípios constitucionais, como da legalidade e da eficiência, almejando com isso assegurar o melhor aproveitamento dos recursos públicos e a boa qualidade das ações realizadas em prol da população. A existência e o efetivo funcionamento de sistemas de controles internos nos municípios são uma obrigação estatuída pela Constituição Federal de 1988 (art. 31).

No âmbito do Tribunal de Contas da União, o processo TC 018.571/2013-1, construído em parceria com o TCE-RR e a CGU, que contemplou o Ascim-Roraima/2013, diagnosticou a situação dos sistemas de controles internos dos entes municipais de Roraima nos níveis de entidade e de atividade (gestão de recursos oriundos de transferências voluntárias e do patrimônio) e, como forma de aprimorar a governança dos municípios do estado, sugeriu e ofertou produtos, dentre os quais se destaca, minuta de projeto de lei para criação ou reposicionamento do órgão de controle interno, minuta de manual para gestão das transferências voluntárias e do patrimônio, capacitações específicas sobre controles internos e gestão de riscos, via Universidade Virtual de RR (Univirr/RR).

Cabe salientar que a responsabilidade precípua pela existência, aderência e adequação dos controles internos administrativos compete aos gestores diretamente envolvidos nos processos de trabalho que lhe são afetos, no caso os prefeitos municipais e os demais servidores integrantes da administração pública daqueles entes. Mas cabe aos órgãos fiscalizadores avaliar

a qualidade e a efetividade desses controles, recomendando ações de aperfeiçoamento.

Nesse contexto, passados quatro anos após os resultados do Ascim-Roraima/2013, esta fiscalização teve por objetivos: retomar a avaliação dos sistemas de controles internos de todos os municípios do estado de Roraima, em nível de entidade e de atividades; de posse do novo diagnóstico, fornecer subsídios aos municípios para estruturá-los e/ou aprimorá-los, em busca da melhoria da governança municipal; e verificar o atendimento da recomendação exarada no Acórdão 568/2014-TCU-Plenário.

Destaque-se que o escopo definido para o levantamento exigiu execução conjunta do TCU, da CGU e do TCE/RR, inclusive com formação de **equipes de fiscalização integradas** por servidores desses órgãos, fato que propiciou pleno alcance dos objetivos propostos.

Por fim, as visitas realizadas em todos os municípios permitiram verificar *in loco* os processos de trabalho e os riscos a eles relacionados, identificar as reais necessidades dos gestores, bem como as dificuldades por eles enfrentadas.

Assim, o diagnóstico ora construído irá reavaliar se os controles atualmente existentes nos municípios são, de maneira geral, pouco desenvolvidos, bem como verificar se houve adoção de medidas por parte dos ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União diante das fragilidades apontadas no Ascim-Roraima/2013 e da recomendação contida no Acórdão 568/2014-TCU-Plenário, e também medir as ações empreendidas pelas gestões municipais desde a última avaliação .

Após isso, os órgãos de controle se propõem a auxiliar os municípios, por meio da capacitação de seus servidores e confecção de cartilhas e manuais, fato que irá concorrer para o aprimoramento de suas estruturas de governança.

2 | Introdução

2.1 Deliberação

O presente levantamento é decorrente do Despacho de 3/2/2017 do Exmo. Min. Relator Marcos Bemquerer, nos autos do processo TC 003.150/2017-8, sob o registro Fiscalis 30/2017.

2.2 Visão geral do objeto

Para bem cumprir alguns dos serviços públicos sob sua responsabilidade, oriundos das competências impostas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Constituição Federal de 1988), os municípios de Roraima dependem massivamente dos recursos recebidos via transferências voluntárias.

Os quinze municípios do estado de Roraima gerenciam uma grande quantidade de recursos oriundos de transferências voluntárias e legais. Em consulta realizada no sítio do Portal da Transparência, constata-se que, via transferências voluntárias, a União dispôs, desde 2006, a monta de R\$ 1.677.960.308,99 a esses municípios. Nesse mesmo período (2006-2016) foram avençados 1.067 convênios, sendo que 22% desses ajustes (237) estão com pendências ou foram cancelados (representam, aproximadamente, R\$ 290 milhões), fato que faz questionar a qualidade na gestão do patrimônio público; a estrutura administrativa capaz ou não de efetivar plenamente os ajustes estabelecidos; e o nível de maturidade dos sistemas de controles administrativos municipais.

Nesse contexto, o sistema de controle interno, no âmbito de uma prefeitura, visa garantir a integridade do patrimônio público e verificar a conformidade

entre os atos praticados pelos responsáveis e os princípios legais estabelecidos, auxiliando o gestor máximo na correta aplicação dos recursos sob sua guarda.

A previsão, competência e forma de atuação dos sistemas de controles internos dos municípios têm estatutura constitucional, conforme estabelecem os arts. 31, 70 e 74, da Constituição Federal de 1988, bem como as legislações infraconstitucionais, consoante as disposições contidas na Lei Complementar Federal 101/2000; na Lei 8.666/1993; na Lei 8.443/1992; na Lei Complementar Estadual 6/1994, entre outros normativos regulamentares.

Dessa forma, o objeto do presente trabalho é o sistema de controles internos das prefeituras dos quinze municípios do estado de Roraima, quais sejam: Alto Alegre, Amajari, Boa Vista, Bonfim, Cantá, Caracará, Caroebe, Iracema, Mucajaí, Normandia, Pacaraima, Rorainópolis, São João da Baliza, São Luiz e Uiramutã.

2.3 Objetivo e escopo

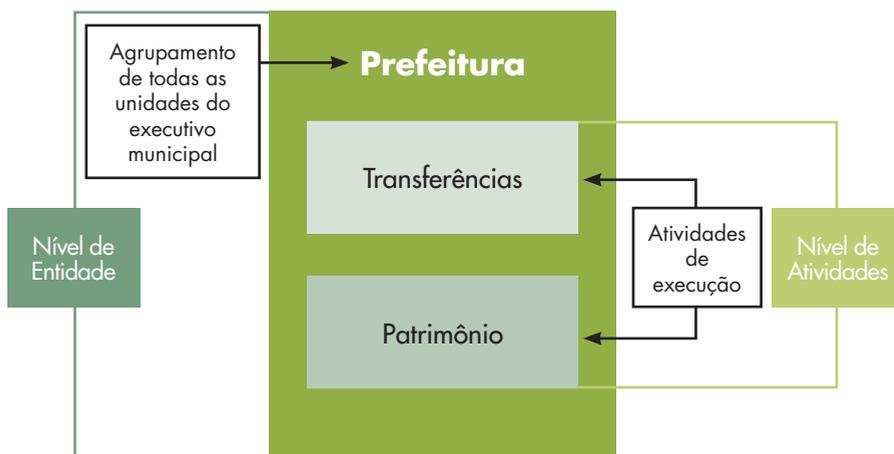
A ação de controle teve por objetivo reavaliar os controles internos existentes nos municípios do estado de Roraima, no que se refere à gestão dos bens patrimoniais e à gestão de recursos federais recebidos via transferências voluntárias, considerando-se os níveis de entidade e de atividades.

No que se refere à análise em **nível de entidade**, haja vista as limitadas e reduzidas estruturas administrativas dos municípios de Roraima, e conforme realizado no Ascim-Roraima/2013, manteve-se a definição de que a prefeitura seria avaliada de forma consolidada. Dessa forma, todas as unidades orgânicas integrantes do executivo local foram aglutinadas na entidade prefeitura e a aplicação dos formulários e questionários foi realizada, predominantemente, com os gestores dos órgãos de primeiro nível: secretarias, assessorias e gabinetes.

No que se refere às análises em **nível de atividades**, foram selecionadas duas atividades de execução: gestão de transferências voluntárias e de patrimônio. No que tange às transferências, foram avaliados, de forma amostral não estatística, os ajustes firmados com a União nos últimos cinco anos. Quanto à gestão patrimonial, foram verificados os controles administrativos exercidos sobre bens móveis e imóveis, a partir do exercício de 2014.

Para melhor compreensão do escopo da fiscalização, apresenta-se a figura abaixo que demonstra a conexão existente entre os dois níveis de avaliação:

Gráfico 1: Escopo da fiscalização



2.4 Testes substantivos nas amostras de ajustes (nível de atividades)

Neste trabalho, diferentemente do que ocorreu em 2013, foram realizados testes substantivos nos ajustes firmados entre o município de Boa Vista/RR e a União, com o objetivo de verificar a conformidade das atividades de fiscalização contratual de convênios. A realização desses testes somente nos ajustes firmados por Boa Vista/RR se deve à importância e à quantidade de recursos voluntários operacionalizados por esse município. Cabe ressaltar que, conforme se verifica, em 17/4/2017, no sítio Painel Municípios, disponibilizado pela CGU, Boa Vista/RR é o 25º município, dos 5.570 existentes, em volume de recursos recebidos por meio de transferências voluntárias.

Para fins de seleção da amostra dos ajustes aptos a serem analisados, a equipe definiu que só comporiam a amostra os ajustes na situação de "Em execução" e formalizados após 2013, haja vista que esses abarcariam a gestão pós Ascim-RR/2013. Diante desse cenário, foram escolhidos os convênios (Siconv 799986) Reforma do Hospital da Criança Santo Antônio e (Siconv 731447) Drenagem no bairro Raiar do Sol. O primeiro ajuste analisado (Siconv 799986) foi escolhido pela alta materialidade (valor global R\$ 7.381.650,00) e por apresentar apenas 17% de execução física,

tendo em vista que o objeto era a reforma e a ampliação de um hospital. Já o segundo ajuste (Siconv 731447) foi destacado para a presente análise, devido ao fato da empresa contratada ter abandonado a execução do objeto, e por estar vigente desde o ano de 2009.

2.5 Metodologia e limitações

Neste empreendimento, foram observados os procedimentos e técnicas de auditoria estabelecidos na Portaria-Segecex 15/2011 (disciplina a realização de levantamentos); na Portaria-Segecex 11/2010 (técnica de entrevista para auditorias); na Portaria-Segecex 19/2010 (técnica de observação direta em auditorias); na Portaria-Segecex 4/2010 (disciplina a realização de auditorias operacionais) e na Portaria-TCU 280/2010 (Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União).

Além dos normativos supracitados, os formulários e questionários, utilizados para coleta de dados junto aos gestores, foram confeccionados com base nos conceitos e terminologias constantes do curso Avaliação de Controles Internos, ministrado pelo Instituto Serzedello Corrêa, bem como os constantes nas Normas de Controle Interno do Escritório Geral de Contabilidade dos Estados Unidos (GAO – Ferramenta de Gestão e Avaliação de Controle Interno), que foi construído com fundamento na metodologia delineada no modelo de referência do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Coso I – Estrutura integrada de controles internos).

Acrescente-se que a presente fiscalização também tomou por base os conceitos constantes do Referencial Básico de Governança e do Referencial de Combate à Fraude e Corrupção Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, ambos alinhados aos objetivos iniciais propostos para o trabalho.

A avaliação dos municípios em **nível de entidade** foi realizada por meio da aplicação do Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) respondido pelos gestores integrantes do primeiro escalão da prefeitura e também por demais servidores da área administrativa, sendo as respostas às perguntas posteriormente confrontadas pela equipe de fiscalização, para fins de atribuição de nota final, com a documentação e os normativos previamente requisitados (peças 11 e 12 – ofícios de comunicação e requisição, respectivamente).



O QACI foi estruturado com perguntas fechadas. Cada gestor deveria obrigatoriamente escolher apenas uma das quatro respostas possíveis e, caso desejasse, acrescentar as observações que julgasse oportunas no campo previamente reservado para colher tais comentários. As quatro possíveis respostas variavam do “Não Absoluto” – passando pelo não que apresentava aspectos positivos e pelo sim que apresentava aspectos restritivos – até o “Sim Absoluto” e, nesse sentido, foram mensuradas de um a quatro pontos. Buscou-se, por meio dessa técnica, expor respostas, de forma clara e direta, que induzissem, desde já, um comportamento proativo no gestor, expondo-lhe o dever-ser para cada questão apresentada.

Para coleta e tabulação dos dados foi utilizado a ferramenta Lime Survey, *software* livre para aplicação de questionários *online*. Um *link* com o endereço do questionário foi disponibilizado para o público-alvo. Nos municípios do interior também foram levados questionários impressos para utilização no caso de indisponibilidade de internet. Nesses casos, os formulários preenchidos manualmente foram registrados no Lime Survey após a finalização da execução.

A avaliação em nível de atividades foi realizada nos processos de trabalho relativos à gestão dos ajustes firmados com a União com vistas à realização de transferências voluntárias e os relativos à gestão do patrimônio municipal. Nessa dimensão de análise, foram entrevistados os gestores dos dois processos de trabalho, sendo que as perguntas aplicadas foram construídas objetivando avaliar se os controles operacionais administrativos eram capazes de mitigar os riscos inerentes aos processos. A partir daí, foi calculada a pontuação dividindo-se o total de quesitos atendidos frente ao total de quesitos possíveis para cada critério de análise (existência, aderência e adequação). Ao final, a média geral foi obtida a partir das três pontuações alcançadas em cada um desses critérios, em termos percentuais.

Para melhor elucidar os critérios de avaliação que foram empregados na avaliação em nível atividades, segue abaixo a descrição das terminologias:

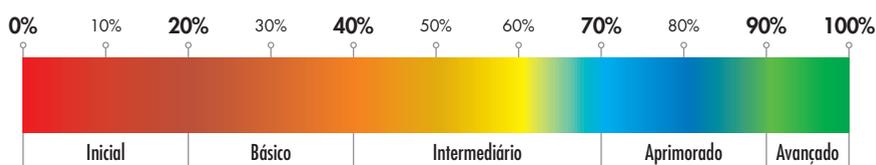
- **existência:** será considerada quando existe uma atividade de controle com o intuito de minimizar o impacto de um possível risco, no objetivo final pretendido;
- **aderência:** será considerada quando há registros de que a atividade de controle estabelecida é executada;
- **adequação:** será considerada quando a atividade de controle tem se mostrado adequada para minimizar os riscos identificados.

Importante destacar que as atividades relevantes e os objetivos dos processos de trabalho, bem como os riscos capazes de afetar a concretização desses objetivos foram identificados previamente pela equipe de fiscalização, haja vista que tais processos são de conhecimento comum. É natural concluir que todo e qualquer ajuste firmado pelo município com a União, por exemplo, deva percorrer, no mínimo, as atividades relevantes de celebração, execução e prestação de contas.

No mesmo sentido, no que se refere à gestão do patrimônio, é de conhecimento comum que a correta gestão dos bens móveis e imóveis deve abarcar as atividades relevantes de controle de entrada (tombamento), de movimentação (definição de responsabilidade), de saída (alienação, doação ou descarte) do bem do acervo da prefeitura e a realização de inventários periódicos.

De acordo com o percentual de pontos obtidos frente ao total de pontos possíveis, foi atribuído, para fins de definição do nível de maturidade dos sistemas controles internos municipais, em nível de entidade e para cada um dos processos avaliados (nível de atividades), o conceito da escala constante da tabela abaixo, que será exposto nos índices de avaliação entidade (E), transferências (T) e patrimônio (P):

Gráfico 2: Nível de maturidade dos controles



A definição dos níveis de maturidade dos controles, quer para a entidade como um todo ou para as atividades avaliadas, conforme exposto acima, advém de pesquisas e definições metodológicas construídas pela equipe de auditoria do Ascim-RR/2013.

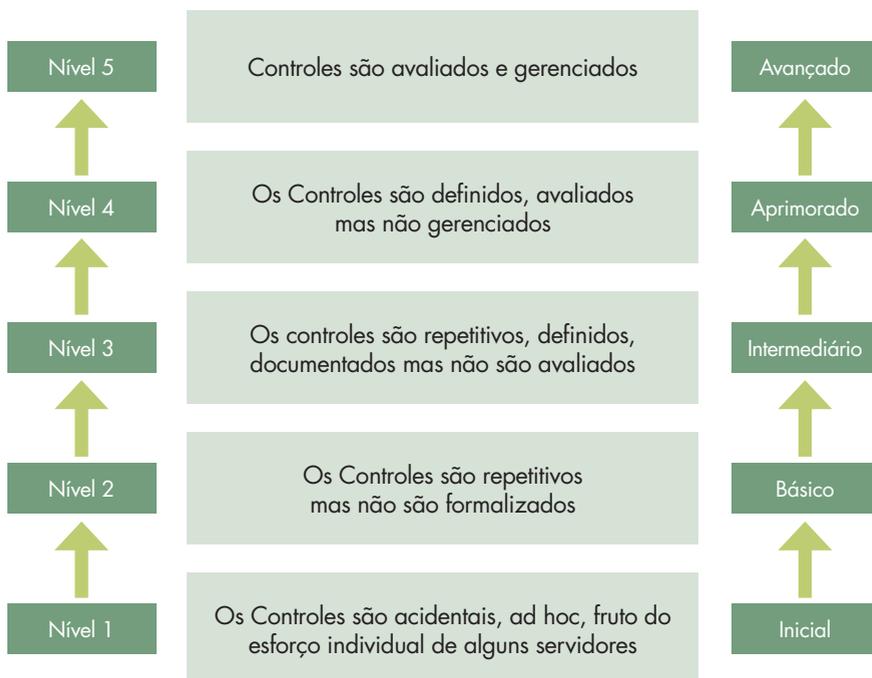
Sobre esse ponto, é importante expor, mesmo que de forma sintética, que a metodologia encontra amparo nos Modelos de Maturidade em Capacitação (CMM e CMMi), disseminados no campo da tecnologia desde os anos 80 e utilizados para avaliar riscos na contratação de empresas de *software*.

Recentemente, ao encontro da estratégia de evidenciação dos resultados estabelecida ainda em 2013, registramos o relatório publicado

pela “*Business Process Trends*”, acessado em 18/5/2017, nominado “Maturidade do Processo de Negócios nas Organizações Polacas - 3ª Edição”, o qual expõe, na mesma linha do CMM e CMMi e do gráfico acima, cinco níveis para fins de avaliação do nível de maturidades das entidades e organizações polacas.

Conforme evidenciado no gráfico abaixo e tomando por pressuposto o que estabelece o “Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada” (Coso II), que incorpora o Coso I e que também sustenta a metodologia do presente trabalho: “O gerenciamento de riscos corporativos é um processo conduzido em uma organização pelo conselho de administração, diretoria e demais empregados...”, expomos, no gráfico abaixo, a correlação entre as mensurações de nível de maturidade de controles (utilizado no presente trabalho) e de nível de maturidade do processo de negócio de uma organização:

Gráfico 3: Nível de maturidade de processos X Nível de maturidade dos controles



A partir dos percentuais obtidos em cada um dos três índices acima descritos, foi calculado o Índice Consolidado das avaliações de cada um dos municípios, conforme exposto na seção 7. Diagnóstico Sistêmico do Ascim-RR/2017 que também apresenta o Índice de Conceitos, construído com o

objetivo de expor , em apenas três conceitos (Bom, Regular e Ruim), aos cidadãos ainda não habituados com a terminologia empregada nos níveis de maturidade: inicial, básico, intermediário, aprimorado e avançado.

Cabe ressaltar que não fez parte do escopo deste trabalho a mensuração (mediante estimativa de probabilidade e consequência) do nível de todos os riscos inerentes aos processos de trabalhos avaliados. A avaliação em **nível de atividades** abordou os controles mínimos necessários para tratar os riscos previamente identificados que causariam impactos significativos nesses processos, caso viessem a ocorrer.

Por fim, convém destacar que as conclusões expostas neste trabalho são substanciadas e embasadas nas informações repassadas pelos gestores, nas verificações realizadas pela equipe integrada e nos normativos e documentações entregues pela própria prefeitura. Não houve, portanto, limitações capazes de impedir a aplicação e a conclusão da metodologia adotada.

2.6 Benefícios estimados

Os benefícios potenciais diretos resultantes da apreciação deste diagnóstico relacionam-se ao aprimoramento da governança dos recursos públicos aplicados na municipalidade, ao incremento de informações gerenciais para tomada de decisão, à redução de erros formais e desperdícios de recursos, à melhoria do desempenho do executivo municipal e a maior eficiência na prestação de serviços públicos essenciais e oferta de bens públicos à população local.

Além disso, cabe destacar o desenvolvimento, intercâmbio e compartilhamento de conhecimentos e a construção em conjunto da metodologia pelas entidades que compõem o Fórum Permanente de Combate à Corrupção (Focco/RR), que poderão utilizá-la para aplicar nos demais segmentos de sua atuação, após os devidos ajustes às necessidades a que se proponha, sobretudo no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Roraima.

2.6.1 Fortalecimento dos controles como meio de melhoria da Governança e combate a fraude e corrupção

Além da melhoria da Governança Pública, em sentido mais amplo, pode-se elencar como benefício advindo da realização do presente trabalho,



a indução de comportamento probo por parte dos gestores, notadamente pelo fato de que esta ação conjunta foi realizada logo no início das novas gestões, eis que somente um prefeito foi reeleito. Esse fato contribui para ampliação da percepção de controle pelos gestores municipais, uma vez que a reavaliação dos sistemas de controles internos (em 2017), nos mesmos moldes da primeira avaliação ocorrida no início da gestão anterior (2013), induz que essa mesma atividade será repetida em 2021.

Dessa forma, melhoria da Governança Pública e redução dos riscos de fraudes e corrupção são, em suma, os grandes benefícios da realização da avaliação dos controles internos municipais de Roraima, no início das novas gestões.

Na obra **Governança Pública**, de autoria do Ministro José Augusto Nardes e outros, ed. Fórum, 2014, é ensinado que dentre as estruturas de governança relacionadas ao controle/monitoramento se inserem a auditoria interna e os instrumentos de controle interno estabelecidos. Essas duas estruturas tratam de ferramentas para a boa gestão pública, fundamentais para que os objetivos maiores do Estado, em sentido *lato sensu*, sejam atingidos com transparência e eficiência, entregando resultados satisfatórios à sociedade que deles necessita.

Portanto, para uma gestão bem-sucedida é preciso implantar sistemas de controles internos eficientes e bem estruturados, entendido aqui como a auditoria interna e os controles operados para que se possa certificar se as informações prestadas são fidedignas, se o comportamento do “agente” se encontra de acordo com as normas e se existe alinhamento das ações com o planejamento estratégico definido.

Por outro lado, cabe destacar que a ausência ou a precariedade dos sistemas de controles internos abre espaço para a ocorrência de fraude. Neste aspecto, a corrupção acontece justamente porque existe a possibilidade de fraude aos controles instituídos devido a fragilidade ou inexistência dos mesmos e da má gestão de riscos realizada, dificultando a detecção do problema de forma tempestiva, e impedindo ação enérgica no sentido de coibi-la. Nesse sentido, aliás, o Referencial de Combate a Fraude e Corrupção aplicável a órgãos e entidades da administração pública reforça que “toda organização é suscetível à ocorrência de fraude e corrupção e deve avaliar a abrangência e a profundidade da implementação de controles considerando os seus riscos, o seu tamanho, a sua natureza e a sua complexidade”.

Verifica-se dessa forma que as irregularidades decorrentes de fraude e corrupção andam de mãos dadas, ou seja, uma depende da outra. Outros fatores como impunidade também contribuem, mas em um momento anterior (decisão). A fraude nada mais é do que a burla aos controles estabelecidos visando proveito próprio ou de terceiros (corrupção). Pode-se dizer, portanto, que a fraude é a porta de entrada para maioria das irregularidades graves que levam ao desvio/mal-uso de recursos públicos e impedem a consecução dos objetivos estabelecidos de forma eficaz.

Vale ressaltar que os recursos obtidos mediante fraude e corrupção, para serem recolocados no sistema financeiro/patrimonial de forma legalizada, precisarão passar por um processo de lavagem, no sentido de esconder a sua obtenção de forma ilícita, alimentando, assim, um criminoso mercado paralelo.

Portanto, atuar apenas no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro é fazer tão-somente o enfrentamento das consequências de um problema cuja origem remete à inexistência ou à fragilidade dos sistemas de controles internos praticados lá atrás. Logo, para que este trabalho seja exitoso, faz-se necessária uma atuação de forma conjunta e sistêmica em ambas as frentes, inclusive, consoante ressalta o Referencial de Combate a Fraude e Corrupção aplicável a órgãos e entidades da administração pública, por meio da ação de prevenção que “evita a ocorrência de fraude e corrupção e, usualmente, é mais barata que medidas corretivas”, sendo que, ainda segundo esse referencial, “a mais eficiente e proativa atitude para preservar os recursos públicos é prevenir que sejam desviados dos seus propósitos”.

Dessa forma, para que o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro sejam feitos de forma eficaz na linha de frente (vanguarda), é necessário, que, na retaguarda, sejam criados/reforçados os órgãos de controle interno e os instrumentos de gestão de riscos estabelecidos/ utilizados. Este processo passa necessariamente pela criação estruturação dos órgãos de controle interno, estabelecimento de rotinas de gestão de risco (controles), investidura dos cargos por meio de concurso público, de forma a permitir que sejam realizadas fiscalizações com independência, evitando com isso a consumação de atos corruptos que possam causar prejuízos ao erário e conseqüentemente à consecução dos objetivos definidos.

3

Síntese do diagnóstico mensurado por meio do ASCIM-RR/2013

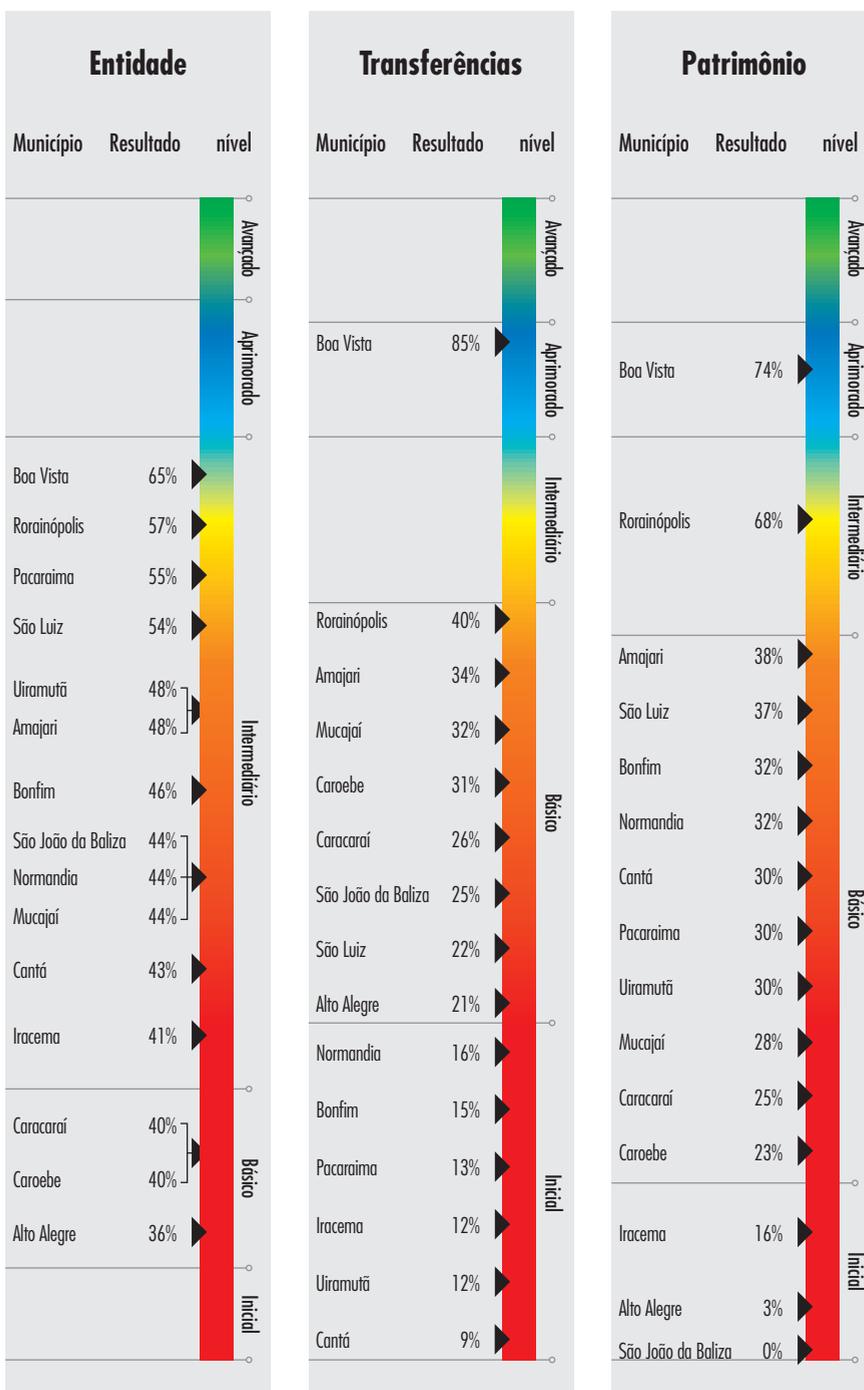
Antes de adentrar nos resultados da avaliação de 2017, cabe expor, ainda que de forma sintética, os resultados oriundos do Ascim-Roraima/2013. Para tanto, será demonstrado graficamente o resultado das avaliações dos quinze municípios quanto ao nível de entidade e ao nível de atividades, que contemplam a gestão das transferências voluntárias operacionalizadas com a União e a gestão do patrimônio municipal. (ver gráfico 4 na página 24)

Nota-se que o município de Boa Vista/RR obteve a melhor posição na avaliação em nível de entidade, alcançando 65% dos pontos possíveis. Já os municípios de Caracaraí/RR, Caroebe/RR e Alto Alegre/RR obtiveram as três piores notas do estado de Roraima, refletindo um nível de maturidade inicial e básico de controles internos voltado para o nível de entidade.

No que tange ao nível de atividades, Boa Vista/RR obteve 85% de pontuação concernente à gestão de transferências voluntárias, caracterizando o município com nível de maturidade aprimorado de controles internos para a área referida. Por outra vertente, Cantá/RR recebeu apenas 9% de nota, sendo o pior dos municípios na avaliação quanto à gestão das transferências voluntárias em Roraima.

Quanto à avaliação da gestão patrimonial (nível de atividades), Boa Vista/RR e Rorainópolis/RR obtiveram os melhores resultados, respectivamente 74% e 68%, enquadrando-se em níveis de maturidade aprimorado e intermediário, respectivamente, de controles internos para tal fim. No outro extremo se encontram os municípios de Alto Alegre/RR e São João da Baliza/RR, cujos resultados demonstram níveis de maturidade iniciais de controle.

Gráfico 4: Resultados do Ascim-Roraima/2013



Fonte: Acórdão 568/2014-TCU-Plenário

4 | Nível de entidade ASCIM-RR/2017

Neste capítulo, serão apresentados os resultados obtidos na avaliação dos sistemas de controles internos no nível de entidade. Os resultados constarão, nesta seção, expostos de forma sistêmica, possibilitando verificar a situação em que se encontra cada uma das entidades avaliadas, inclusive permitindo a comparação entre todas as prefeituras. Ademais, serão demonstradas as principais fragilidades verificadas nos municípios, de modo a permitir uma visão consolidada da situação dos controles nos municípios do estado.

Essa metodologia de exposição dos resultados permitirá a indução de um comportamento de competição administrada dentre os municípios avaliados, motivando-os a buscar mecanismos e produtos para o alcance de um melhor nível de maturidade, com o intuito de superar os demais municípios. O apoio dos órgãos integrantes do Focco/RR na implantação dos produtos que serão ofertados aos municípios, em fase futura, será fundamental para o sucesso dessa estratégia que objetiva, em última análise, o aperfeiçoamento dos controles administrativos municipais.

4.1 Panorama geral

A avaliação em nível de entidade permite visualizar em que estágio de implantação dos sistemas de controles internos administrativos se encontra a organização como um todo. Trata-se de avaliação global do sistema com o propósito de verificar se os controles administrativos estão adequadamente concebidos e se funcionam de maneira eficaz. Em outras palavras, significa diagnosticar a presença e o funcionamento de todos os componentes e elementos da estrutura de controle interno referenciadas no Coso I – Estrutura integrada de controles internos, do *Committee of Sponsoring*

Organizations of The Treadway Commission (Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway).

O modelo de referência Coso estabelece ser de responsabilidade da alta-administração das entidades e órgãos elaborar e definir os controles necessários para se garantir a concretização dos objetivos previamente estabelecidos para a instituição. Apesar de caber à alta administração o correto desenho dos controles administrativos, estatuí a metodologia que compete a todos os integrantes da instituição garantir que esses controles elaborados e definidos estejam funcionando de forma adequada.

De maneira semelhante, a Intosai-Gov 9100, guia elaborado pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) para normas de controle interno no setor público, define que tais controles devem ser promovidos pela administração da entidade e aplicados por todos indivíduos da organização. Os objetivos gerais garantidos pelos controles internos incluem executar as operações de maneira efetiva, econômica e ética; cumprir de leis e regulamentos; resguardar recursos contra perdas, usos indevidos e danos; e cumprir as obrigações de transparência.

O mesmo entendimento também é trazido na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, que em seu art. 11 define uma estrutura básica de controles internos com os mesmos componentes do Coso. Cabe à alta administração o estabelecimento, manutenção, monitoramento e aperfeiçoamento dos controles internos e a todos funcionários a operacionalização desses controles, bem como a identificação e comunicação das deficiências constatadas às instâncias superiores.

Nesse contexto, considerando a situação atual das estruturas administrativas das prefeituras do estado e o que estabelece o modelo de referência Coso, o QACI (peça 14) foi estruturado com 56 questões distribuídas dentre os cinco componentes do modelo: ambiente de controle (20 questões); avaliação de riscos (10 questões); atividades de controles (12 questões); informação e comunicação (8 questões); e monitoramento (6 questões), as quais trouxeram o seguinte resultado avaliativo:

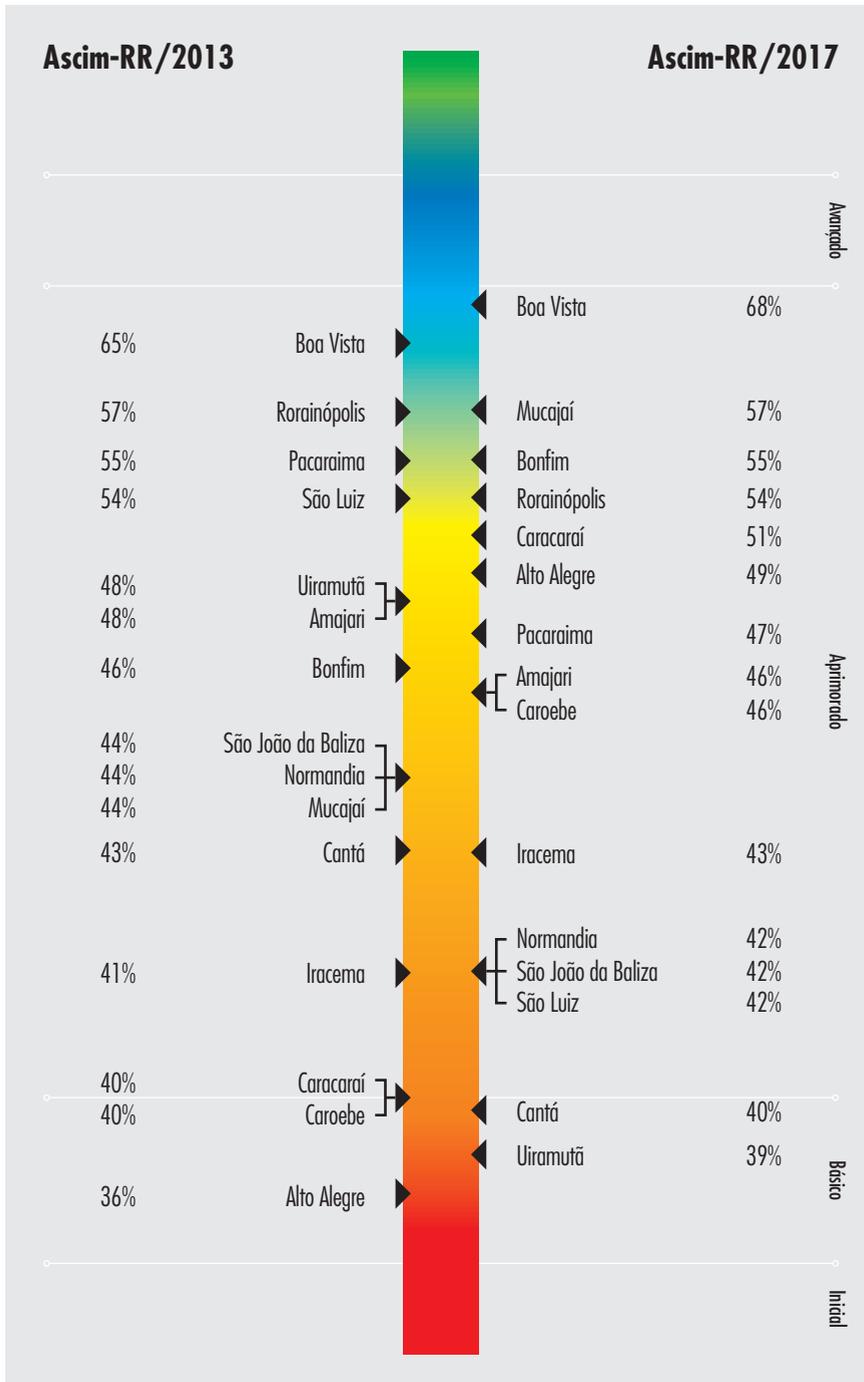
Tabela 1: Resultado da avaliação dos controles internos por componente do modelo Coso

Municípios	Média Entidade	Ambiente de Controle	Avaliação de Risco	Atividades de Controle	Informação e Comunicação	Monitoramento
Média Geral	48,17%	49,83%	37,00%	44,86%	62,50%	46,67%
Boa Vista	68,29%	71,25%	52,50%	72,92%	78,13%	66,67%
Mucajaí	57,00%	58,75%	45,00%	58,33%	68,75%	54,17%
Bonfim	55,13%	61,25%	30,00%	68,75%	65,63%	50,00%
Rorainópolis	53,83%	46,25%	37,50%	41,67%	81,25%	62,50%
Caracarái	51,21%	53,75%	45,00%	52,08%	59,38%	45,83%
Alto Alegre	49,42%	51,25%	37,50%	45,83%	62,50%	50,00%
Pacaraima	46,88%	48,75%	32,50%	43,75%	59,38%	50,00%
Caroebe	46,04%	52,50%	35,00%	41,67%	59,38%	41,67%
Amajari	46,04%	45,00%	30,00%	39,58%	65,63%	50,00%
Iracema	43,29%	51,25%	35,00%	39,58%	53,13%	37,50%
Normandia	42,42%	43,75%	35,00%	31,25%	56,25%	45,83%
São Luiz	42,29%	45,00%	30,00%	37,50%	65,63%	33,33%
São João	41,96%	40,00%	37,50%	35,42%	59,38%	37,50%
Cantá	39,83%	41,25%	35,00%	29,17%	56,25%	37,50%
Uiramutã	38,96%	37,50%	37,50%	35,42%	46,88%	37,50%

Fonte: Notas atribuídas – nível entidade (peça 6)

Os resultados demonstrados na tabela acima explicitam que cinco municípios (Boa Vista, Mucajaí, Bonfim, Rorainópolis e Caracarái) alcançaram pontuação superior a 50% do total de pontos possíveis. Ainda assim, considerando a metodologia de mensuração aplicada, demonstrada no item 2.22 deste relatório, percebe-se que essas cinco prefeituras alcançaram o **nível de maturidade intermediário (40% - 70%)**, o que evidencia a necessidade de aperfeiçoamento em todos os municípios fiscalizados.

Gráfico 5: Índices de avaliação do nível entidade

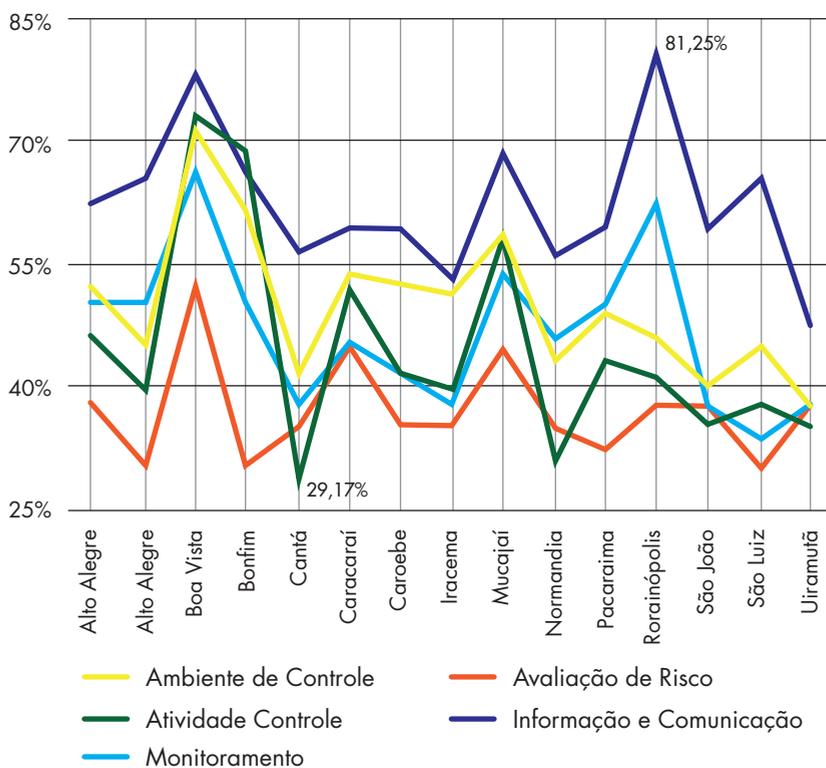


Fonte: Notas atribuídas – nível entidade (peça 6)



Faturando as médias totais alcançadas pelos municípios dentro de cada um dos cinco componentes do modelo de referência Coso, identifica-se que o componente “Informação e Comunicação” recebeu a melhor avaliação. Em sentido contrário, o componente “Avaliação de Risco”, mesmo nos municípios melhor classificados, obteve pior avaliação. O gráfico abaixo demonstra a pontuação obtida pelos municípios dentro de cada componente analisado.

Gráfico 6: Avaliação segregada por componentes



Fonte: Notas atribuídas – nível entidade (peça 6)

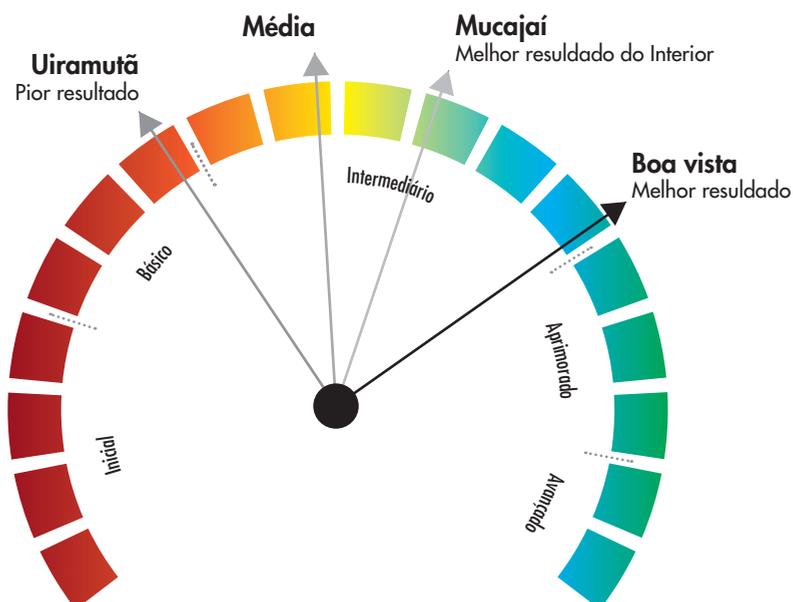
Importante lembrar, conforme citado no item 4.2, que as quatro possíveis respostas a cada uma das 56 questões constantes do QACI foram apresentadas de forma a induzir um comportamento proativo do gestor, conduzindo-o a uma autoanálise da situação dos controles administrativos da prefeitura e a implementar, desde já, mecanismos para aperfeiçoá-los.

Com efeito, explorando detalhadamente os dados de 2017 e cotejando-os com os resultados mensurados via Ascim-Roraima/2013, inclusive

comparando a média dos resultados da análise sob a perspectiva da avaliação de controles internos em nível de entidade: 47% (Ascim-Roraima/2013) e 48% (Ascim-Roraima/2013), vide tabela 15, conclui-se que houve singela melhora, especialmente pelo fato de que os dados de 2017 revelam que apenas duas prefeituras permanecem no nível de maturidade básico, enquanto que em 2013 eram três prefeituras nesse nível de maturidade. Ademais, da mesma maneira que ocorreu em 2013, não foi observado enquadramento de qualquer município nos níveis de maturidade aprimorado ou avançado.

O gráfico abaixo expõe, de forma simples e objetiva, o melhor e pior resultado avaliado, além da média e melhor resultado entre os municípios do interior, para fins de comparação com a avaliação geral exposta.

Gráfico 7: Comparativo entre prefeituras - nível entidade

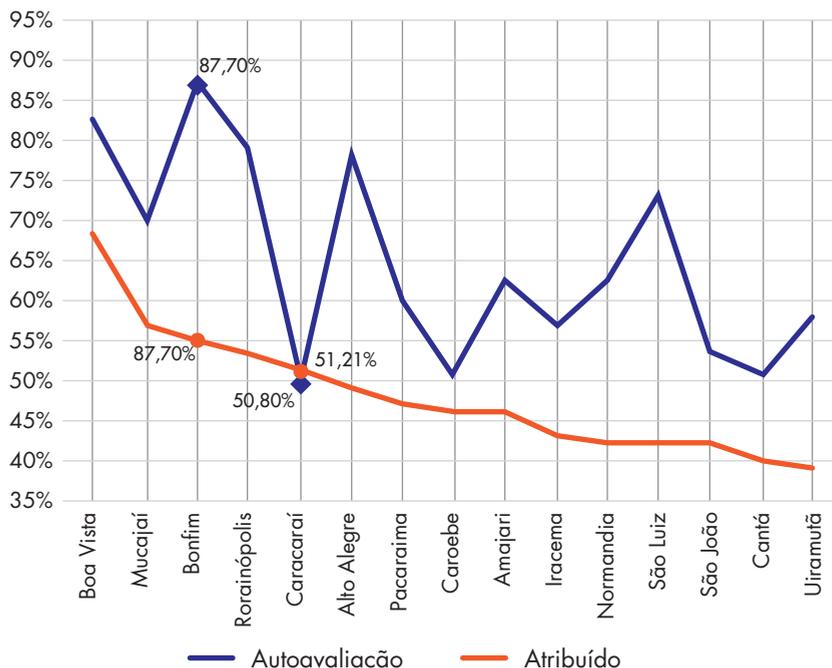


Fonte: Notas atribuídas – nível entidade (peça 6)

Confrontando-se o resultado da autoavaliação feita pelos gestores com a nota final atribuída pela equipe de fiscalização – conforme exposto na seção metodologia, essa nota era fruto da análise da documentação solicitada previamente e dos resultados das entrevistas e análises realizadas pela equipe ainda em campos – percebe-se, no gráfico abaixo, que a maior variação entre as duas avaliações ocorreu no município de Bonfim/

RR (32,57 pontos percentuais) e a menor variação ocorreu no município de Caracarái/RR (0,41 pontos percentuais), sendo também o único município em que a nota atribuída foi superior ao resultado da autoavaliação.

Gráfico 8: Autoavaliação versus Nota atribuída após análise



Fonte: Notas atribuídas e resultado das autoavaliações (peças 6 e 10)

A proximidade entre as avaliações indica melhor percepção dos gestores quanto à real situação dos municípios e aos desafios para a gestão. Em contrapartida, a grande variação entre as duas avaliações indica que os gestores têm uma visão distorcida (superavaliada ou subavaliada) quanto à real situação em que se encontra o respectivo município, acreditando que os controles implementados são melhores, ou bem piores, do que de fato o são. No caso dos municípios de Roraima, a superavaliação pelos gestores indica que eles ainda não perceberam a necessidade de aprimorar os controles existentes ou de implementar controles mais eficazes.

Apesar da maior divergência entre a autoavaliação e a nota atribuída ter ocorrido no município de Bonfim/RR, faz-se oportuno ressaltar que, após a análise de 2013, o município melhorou vários dos controles então existentes e implantou novos instrumentos de gestão de risco (vários desses

ofertados pós diagnóstico 2013), dentre os quais se pode citar os manuais de gestão para as áreas estratégicas, obtendo, com isso, um salto de qualidade em seus índices em 2017.

4.2 Fragilidades constatadas (por componente e elemento Coso)

Neste item, serão apresentadas as fragilidades que envolvem o nível entidade das prefeituras. As deficiências, por questões didáticas, foram agrupadas em cada um dos elementos constantes dos componentes da metodologia Coso, considerando-se o resultado detalhado no Mapa Comparativo – Nível Entidade (peça 6), e representam uma consolidação dos dados verificados em todos os municípios.

Cabe salientar que cada vulnerabilidade está ligada diretamente a um item do Questionário de Avaliação de Controles Internos, avaliado de acordo com as informações enviadas pelas prefeituras, com auxílio dos resultados de entrevistas e verificações *in loco*. Além disso, também serão expostos os riscos, as possíveis causas e consequências a elas relacionadas.

4.2.1 Ambiente de Controle

O componente “Ambiente de Controle”, denominado Ambiente Interno no modelo de referência Coso II, compreende o tom da organização e fornece a base, o alicerce, para todos os outros componentes do sistema de controle interno, provendo disciplina e estrutura e proporcionando a atmosfera na qual os agentes administrativos conduzem suas atividades e executam suas responsabilidades.

Para mensuração desse componente, foram confeccionadas vinte questões (peça 14), agrupadas dentro de cinco elementos:

- Integridade e Valores Éticos (3);
- Filosofia e Estilo Operacional de Direção (3);
- Estrutura Organizacional (7);
- Política e Práticas de Recursos Humanos (4); e
- Atribuição de Autoridade e Responsabilidade (3),

As quais permitiram constatar:

Tabela 2: Fragilidades no componente Ambiente de Controle

Elementos	Descrição	Incidência	
		Número de municípios	Percentual
Integridade e Valores Éticos	• Inexistência de Código de Ética	13	86,67%
	• Inexistência de mecanismos adequados para coibir desvios de natureza disciplinar	13	86,67%
Filosofia e Estilo Operacional de Direção	• Desconhecimento das responsabilidades pelos chefes de setor ou serviço	11	73,33%
Estrutura Organizacional	• Organograma inexistente/inadequado ou não divulgado	6	40%
	• Não vinculação do órgão de controle interno ao prefeito	4	26,67%
	• Inexistência de órgão de ouvidoria	13	86,67%
Política e Práticas de Recursos Humanos	• Inexistência de quadro de lotação para as áreas de planejamento, de gestão financeira dos recursos e de controle interno	11	73,33%
	• Inexistência de plano de capacitação	15	100,00%
Atribuição de Autoridade e Responsabilidade	• Ausência de segregação de funções nos processos relativos às áreas de planejamento, gestão dos recursos financeiros e controle interno	2	13,33%

Fonte: Mapa comparativo – nível entidade (peça 6)

As fragilidades constatadas nas estruturas orgânica, normativa e de pessoal, notadamente no quadro de servidores das áreas-chave do município (planejamento, gestão financeira e controle interno), somadas à contínua inexistência de planos de capacitação de servidores (também diagnosticado no Ascim-Roraima/2013), proporcionam grande instabilidade administrativa e risco de descontinuidade na prestação de serviços públicos básicos à população, quando ocorrem mudanças do chefe do Poder Executivo Municipal.

Dentre as possíveis causas para a ocorrência dessas fragilidades constatadas, destaca-se a gestão inadequada, quando existente, do corpo técnico da prefeitura (inexistência de estatuto, de código de ética, de plano de cargos e salários, de plano de capacitação, de mecanismos para apuração de responsabilidades). Também perdura a ausência de órgão de ouvidoria nos entes municipais, cujas atribuições seriam de facilitar e estreitar a comunicação entre a população e a prefeitura, servindo de canal para a municipalidade apresentar reclamações, denúncias, críticas e sugestões.

Nota-se que dentre as fragilidades mais incidentes está a inexistência de Código de Ética estabelecido pelos entes municipais. Desde o resultado do Ascim-Roraima/2013, os municípios carecem de exercer a gestão da ética entre seus servidores, já que poderia ser um mecanismo para coibir fraudes e transgressões disciplinares. Cabe salientar que apenas a confecção do documento para tal fim não é suficiente, sendo necessário sua aplicação e disseminação pelos gestores públicos aos demais servidores do ente.

Conforme citado anteriormente, o componente “Ambiente de Controle” é a base, o alicerce, para todos os outros componentes. As fragilidades constatadas neste componente necessitam ser corrigidas urgentemente, sob pena de ocorrerem prejuízos ao patrimônio das prefeituras e à sociedade local, haja vista suspensão na prestação de serviços públicos essenciais.

Além dessas possíveis consequências, considerando a grande dependência das prefeituras em receber recursos da União, via transferências voluntárias, é possível que essas fragilidades contribuam também para a ocorrência de desvios dos recursos repassados, ou mesmo para a aplicação irregular, fatos que podem ocasionar a suspensão de transferências e prejudicar, ainda mais, a população local.

4.2.2 Avaliação de Riscos

A partir dos objetivos definidos, cabe ao gestor identificar os possíveis eventos que, ocorrendo, poderão afetar negativamente (riscos) a concretização desses objetivos previamente estabelecidos.

Risco é o território da incerteza e consiste na probabilidade de um evento impactar determinada ação, decisão ou processo. Os riscos são avaliados de acordo com a probabilidade e impacto. Com base nessas duas dimensões de análise, determina-se o modo pelo qual eles deverão ser administrados.

Para mensuração desse componente, foram confeccionadas dez questões, agrupadas dentro de três elementos: Definição de Objetivos (4); Identificação de Riscos (2); e Gestão de Riscos (4), as quais permitiram constatar:

Tabela 3: Fragilidades no componente Avaliação de Riscos

Elementos	Descrição	Incidência	
		Número de municípios	Percentual
Definição de Objetivos	• Não adoção de planejamento estratégico e ausência de mecanismos de gestão dos objetivos e metas	14	93,33%
	• Não adoção de procedimentos para evitar a descontinuidade nas ações planejadas	15	100,00%
Identificação de Riscos	• Não adoção de procedimentos para identificar desvios, perdas ou furto de bens patrimoniais	12	80,00%
Gestão de Riscos	• Concentração de informações relevantes nas mãos de poucas pessoas ou de pessoas externas ao quadro de agentes administrativos da prefeitura	13	86,67%
	• Inexistência de verificação se as regras de controles internos, quando existentes, estabelecidas estão sendo obedecidas	11	73,33%

Fonte: Mapa comparativo – nível entidade (peça 6)

Dentre as fragilidades identificadas neste componente, destaca-se a ausência de planejamento estratégico na maioria dos entes municipais. Tal fato expressa a falta de definição de objetivos e metas para a administração municipal, os quais deveriam servir de parâmetros norteadores para os gestores públicos. Ademais, cabe expor que a ausência de identificação e gestão de risco (também foi identificado) pode trazer desperdícios na aplicação dos recursos, descontinuidade e má prestação dos serviços públicos à população local.

Outro fato corriqueiro é a elevada alternância de agentes administrativos (servidores comissionados) quando ocorre a mudança na chefia do executivo. Destaca-se que a grande maioria desses servidores exercem as chefias dos setores estratégicos dos municípios, fato que contribui para a descontinuidade administrativa. Além disso, identificou-se a ausência de plano de capacitação e de servidores treinados para exercer funções técnicas afetas às áreas finalísticas do município, e para que haja a identificação e o mapeamento dos riscos existentes no ente.

O Referencial de Combate a Fraude e Corrupção do TCU explicita que há três linhas de defesa para que uma organização possa mitigar a possibilidade de ocorrência de fraude ou de corrupção, que são: a) os controles

operacionais e internos dos gestores; b) a gestão de riscos ou o exercício de tal função; c) auditoria interna da organização.

Portanto, é de suma importância que o ente possa ter mecanismos mínimos de planejamento, de identificação e de gestão dos riscos, cuja ausência irá contribuir para a ineficiência no gasto dos recursos públicos, para a descontinuidade das ações desenvolvidas pelos entes municipais e também para que os trabalhos dos gestores sejam desenvolvidos com base no empirismo, notadamente com técnicas de gestão do tipo tentativa e erro.

De maneira geral, os gestores adotam ações reativas somente após a ocorrência dos eventos (muitos desses rotineiros e previsíveis), quando então são tomadas medidas para a solução dos problemas advindos desses eventos.

Além disso, uma correta gestão de riscos pode servir de suporte às decisões dos administradores públicos a respeito de como gerir e alocar seus recursos, incrementar a eficiência e eficácia dos programas governamentais, e proteger o patrimônio dos entes públicos

4.2.3 Atividades de Controle

O componente “Atividades de Controle” congrega todas as atividades materiais e formais implementadas pela gestão para assegurar que as respostas aos riscos sejam executadas com eficácia e que a organização consiga alcançar os objetivos estabelecidos.

Foram confeccionadas doze questões para mensuração deste componente, agrupadas dentro de dois elementos: Aplicação Geral (5) e Categorias Comuns de Atividades de Controle (7), que trouxeram as constatações detalhadas na Tabela 4.

Tabela 4: Fragilidades no componente Atividades de Controle

Elementos	Descrição	Incidência	
		Número de municípios	Percentual
Aplicação Geral	<ul style="list-style-type: none"> Ausência de instruções ou procedimentos formalizados para as áreas de planejamento, de gestão dos recursos financeiros e de controle da prefeitura 	9	60,00%
	<ul style="list-style-type: none"> Inexistência de mecanismos para proteção dos bens e não aplicação das atividades de controle, quando estabelecidos 	14	93,33%
	<ul style="list-style-type: none"> Inexistência de mecanismos formais para orientar os gestores na implementação de atividades de controle 	12	80,00%
Categorias Comuns de Atividades de Controle	<ul style="list-style-type: none"> Inexistência de mecanismos de controle e gestão da força de trabalho da prefeitura 	6	40,00%
	<ul style="list-style-type: none"> Inexistência de mecanismos que estabeleçam as funções e responsabilidades dos chefes e dos supervisores 	12	80,00%
	<ul style="list-style-type: none"> Inexistência de metodologia para controlar e proteger ativos e informações importantes para a gestão 	11	73,33%
	<ul style="list-style-type: none"> Inexistência de metodologia que garanta a segregação das funções 	8	53,33%

Fonte: Mapa comparativo – nível entidade (peça 6)

Destaca-se a grande incidência de entes municipais que não possuem mecanismos mínimos de controle das atividades administrativas executadas pelos gestores, notadamente nas áreas de planejamento, gestão financeira, gestão de pessoal e controle dos bens, o que contribui para ampliar a probabilidade da ocorrência de eventos prejudiciais à gestão da prefeitura e, por conseguinte, à população.

Além disso, é clara a carência de mecanismos que estabeleçam as funções e responsabilidades dos chefes de setores e dos supervisores, o que aumenta a discricionariedade da atuação de tais agentes. Também foi diagnosticado a falta de procedimentos formalizados nas áreas estratégicas (planejamento, recursos financeiros e controle). Tal fato empondera os chefes desses setores e não contribui para a aprendizagem organizacional e para a disseminação do conhecimento no ente municipal, já que concentra as informações estratégicas nos agentes comissionados que ocupam a maioria das chefias de departamentos e setores.

Além do desconhecimento dos gestores da importância de se estabelecer controles operacionais mínimos nos processos administrativos que lhes são atinentes, até mesmo de como desenhar e estabelecer tais controles,

identificou-se também como causa das fragilidades constatadas, novamente, a constante mudança na estrutura de servidores da prefeitura. A cada nova gestão há um novo grupo de servidores, trazendo o risco que se perca parte do conhecimento institucional.

A consequência lógica para a falha na implantação de atividades de controle, ou mesmo a inexistência destas, é o descontrole. As atividades relacionadas aos processos são realizadas sem qualquer mecanismo de conferência por parte dos supervisores, fato que pode provocar retrabalho, possibilita o desperdício, o mau uso e, até mesmo, o desvio dos recursos públicos.

4.2.4 Informação e Comunicação

Todos os agentes administrativos devem receber mensagens claras e tempestivas quanto a suas responsabilidades e ao modo como suas atividades influenciam e se relacionam com o trabalho dos demais agentes.

Considerando que a comunicação das informações produzidas deve atingir todos os níveis, por meio de canais claros e abertos que permitam à informação fluir em todos os sentidos, foram confeccionadas oito questões para mensuração deste componente, agrupadas dentro de três elementos: Informação (3); Comunicação (3); e Formas e Meios de Comunicação (2), as quais permitiram constatar:

Tabela 5: Fragilidades no componente Informação e Comunicação

Elementos	Descrição	Incidência	
		Número de municípios	Percentual
Informação	<ul style="list-style-type: none"> Ausência de mecanismos para garantir que a informação relevante seja devidamente identificada, documentada, armazenada e comunicada tempestivamente 	15	100,00%
	<ul style="list-style-type: none"> Inexistência de mecanismos para repassar aos gestores de programas e convênios informações operacionais e financeiras para ajudá-los a determinar se os atos praticados estão em conformidade com o plano de trabalho 	11	73,33%
Comunicação	<ul style="list-style-type: none"> Inexistência de mecanismos para comunicar os deveres específicos aos agentes administrativos, bem como suas funções em relação ao controle interno 	7	46,67%
Formas e Meios de Comunicação	<ul style="list-style-type: none"> Ausência de mecanismos que promovam a circulação das informações em todos os níveis hierárquicos da prefeitura, em todas as direções, por todos os seus componentes e por toda a sua estrutura física 	4	26,67%

O papel deste componente é o de disseminar as informações necessárias ao alcance dos objetivos do ente municipal para com seus servidores, e com todas as partes interessadas. As informações produzidas pelos municípios têm que ser disseminadas de maneira clara e tempestiva aos *stakeholders*. Portanto, para que o ente atinja seus objetivos e cumpra suas responsabilidades é fundamental que o presente componente seja bem gerido.

A ausência de mecanismos adequados a transmitir, de forma oficial, os deveres e responsabilidades dos agentes administrativos, para que bem executem os processos que administram, amplia os riscos de inexecução das atividades, ou mesmo de execução deficitária.

Além do natural desconhecimento da necessidade de se implantar mecanismos formais que garantam que as informações cheguem aos gestores dos processos, identificou-se como causa para as fragilidades apontadas a instabilidade na gestão do quadro de pessoal (chefes de setores e departamentos), somada à inexistência de planos de capacitação para o quadro estratégico do ente.

Destarte, convém registrar que o componente “Informação e Comunicação” foi o que apresentou maior média geral: 62,50%. Contudo, na análise conjunta de todos os componentes dos municípios, expressa que ocorre uma má gestão da informação e comunicação, o que pode acarretar em ineficiência da máquina pública e na má prestação de serviços públicos.

4.2.5 Monitoramento

O monitoramento é realizado por meio de atividades gerenciais contínuas ou avaliações independentes ou de ambas as formas e objetiva avaliar a adequação e o funcionamento dos controles administrativos planejados, inclusive se as atividades de controles definidas estão sendo aplicadas conforme planejado.

Para mensuração deste componente, foram confeccionadas seis questões, agrupadas dentro de três elementos: Monitoramento Permanente (4); Avaliação Separada (1); e Monitoramento de recomendações e planos de ação (1), as quais trouxeram as seguintes constatações:

Tabela 6: Fragilidades no componente Monitoramento

Elementos	Descrição	Incidência	
		Número de municípios	Percentual
Monitoramento Permanente	<ul style="list-style-type: none"> • Não identificação dos pontos de controle dos processos de trabalho das áreas de planejamento e gestão financeira 	10	66,67%
	<ul style="list-style-type: none"> • Não realização de reuniões entre os agentes administrativos e chefes com o objetivo de avaliar a eficácia dos controles internos 	7	46,67%
	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de canais de comunicação entre dirigentes e funcionários a respeito dos controles administrativos existentes 	13	86,67%
Avaliação Separada	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de planos de avaliação dos sistemas de controles internos, que deveriam ser estabelecidos pelo órgão de controle interno da prefeitura 	15	100,00%
Monitoramento de recomendações e planos de ação	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de plano de monitoramento em relação às verificações e recomendações emanadas do órgão de controle interno 	15	100,00%

Fonte: Mapa comparativo – nível entidade (peça 6)

A ausência de mecanismos de monitoramento compromete toda a estrutura do sistema de controles internos. O alto percentual de fragilidades constatadas no componente “Atividades de Controle” contribuiu para ampliar o percentual de fragilidades verificadas neste componente. De fato, se existe atividades de controles, não há o que se monitorar. A inexistência de atividades de monitoramento compromete a expectativa de controle que deve existir nos gestores dos processos e amplia os riscos de má utilização de recursos, de perda e desvio de bens e de não execução das tarefas, até mesmo aquelas mais rotineiras.

Apesar de todos os entes municipais terem estabelecido, formalmente, órgão de controle interno (OCI), grande parte deles se encontram com poucos servidores, além de inexistir plano de capacitação nesta área. Também foi diagnosticado as seguintes fragilidades: a) ausência de planejamento das ações dos OCI (Plano Anual das Atividades de Auditoria Interna, Relatório Anual das Atividades de Auditoria Interna) e b) ausência de recomendações para melhorias de ações ou processos. Tais fatos inviabilizam a confecção e a existência de plano de monitoramento, bem como as medidas que devem ser implementadas pelos gestores municipais.

Dentre as causas para a inexistência de mecanismos de monitoramento, destacam-se a inexistência de planos de capacitação, a perda do capital



intelectual da prefeitura, quando da mudança de gestão, e a ausência de conhecimentos básicos de gestão. Não se concebe atividades humanas desenvolvidas em grupo sem atividades de controles e monitoramento da correta aplicação dessas atividades estabelecidas. A gestão da maioria das prefeituras de Roraima ainda está fundamentada no empirismo e em métodos de tentativa e erro.

Outrossim, todos os municípios de Roraima não identificaram os pontos que deveriam ser controlados nos processos de trabalho das áreas estratégicas dos entes (planejamento e gestão financeira), ou seja, há vasto campo para que ocorra ações não planejadas, descontinuidade dos programas governamentais, e possibilita o desperdício de recursos públicos.

As fragilidades encontradas nesse componente contribuem para reduzir nos gestores públicos a expectativa de controle e pode comprometer a confiabilidade e lisura do sistema de controles internos do ente.

4.3 Situação atual dos Órgãos de Controle Interno

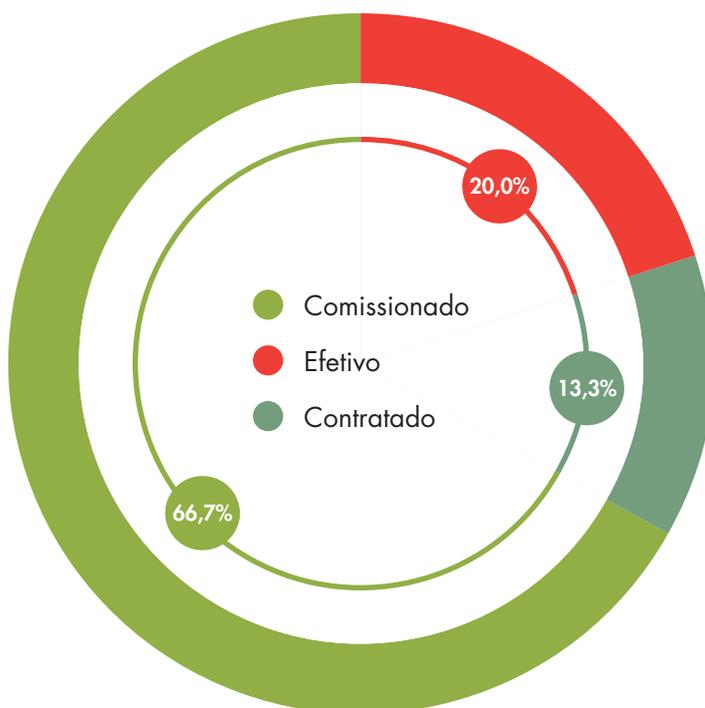
De acordo com a metodologia Coso, as estruturas administrativas de controle interno das entidades e órgãos, incluindo-se os auditores internos, são importantes mecanismos para se garantir que os controles operacionais estabelecidos funcionem de forma adequada e efetiva, principalmente por causa da subordinação direta ao dirigente máximo da entidade ou do órgão e pela autoridade que lhe é conferida via normativos.

Considerando o contexto acima e tendo em vista os objetivos determinados para a presente fiscalização, fez-se necessário avaliar a situação em que se encontram os órgãos de controles internos dos municípios sob os aspectos normativos, organizacionais e operacionais, notadamente: existência formal; subordinação direta ao prefeito; formalização de plano de capacitação para os agentes administrativos do setor; existência de manual das atividades de controle interno, que estabeleça os instrumentos de que se faz uso o órgão de controle interno no cumprimento de sua missão institucional; existência de planos de avaliação dos sistemas de controles administrativos e de planos monitoramentos das recomendações emitidas; natureza do vínculo do chefe do órgão de controle interno; nível de escolaridade do Chefe do Órgão de Controle Interno (OCI); e quantidade de agentes administrativos lotados na área de controle interno.

Em relação às questões apresentadas, constatou-se que todos os municípios do estado de Roraima possuem estrutura administrativa de controle interno formalmente constituída, além disso, que todos os chefes estão subordinados diretamente ao prefeito. Logo, relativamente a essa situação, nota-se que houve evolução dos entes, uma vez que o Ascim-Roraima/2013 trouxe como resultado que o município de Mucajaí/RR não dispunha de estrutura administrativa de controle interno formalmente constituída, ademais, que nos municípios de Alto Alegre/RR, Caracarái/RR e Rorainópolis/RR os chefes dessas estruturas não estavam vinculados ao prefeito.

Considerável registrar que em dez municípios, o que representa 66,7%, os chefes do órgão de controle interno são ocupantes de cargo em comissão, conforme disposição gráfica a seguir:

Gráfico 9: Vínculo empregatício dos Chefes dos OCI's com os municípios

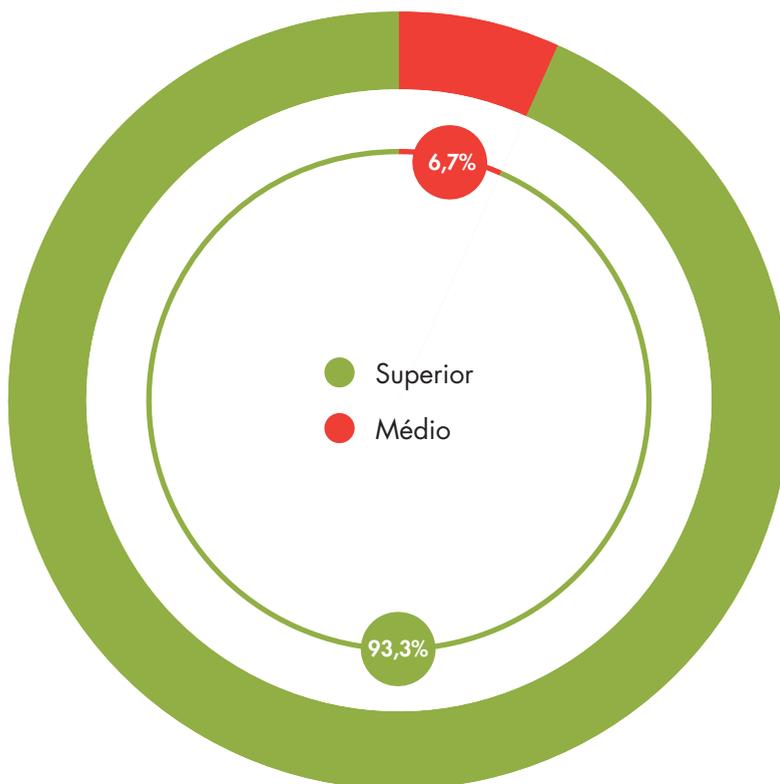


Fonte: Compilação de dados colhidos sobre o órgão de controle interno (peça 9)

Por oportuno, situação peculiar foi identificada nos municípios de Caroebe/RR e Uiramutã/RR, apesar de localizados em extremos opostos do estado, esses dois entes possuem a mesma pessoa como chefe do órgão de controle interno.

Quanto ao nível de escolaridade dos chefes dos órgãos de controle interno, constata-se que somente no município de Caracará/RR o chefe não possui, ao menos, a graduação, conforme demonstrado abaixo:

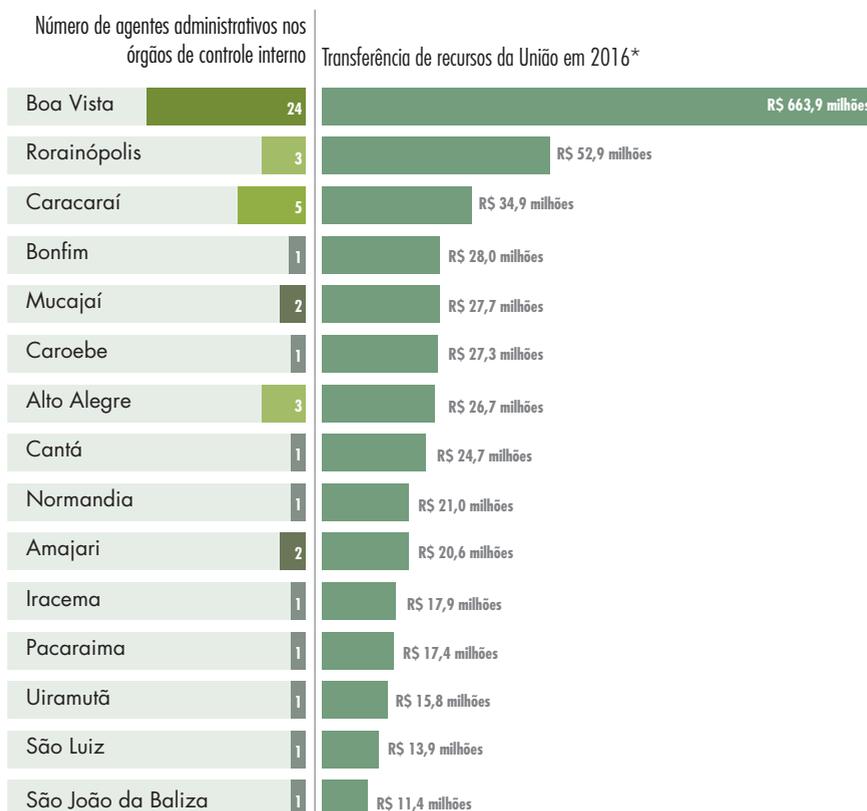
Gráfico 10: Nível de instrução dos Chefes dos OCI's



Fonte: Compilação de dados colhidos sobre o órgão de controle interno (peça 9)

Em relação à quantidade de agentes administrativos lotados nos órgãos de controle, percebe-se que somente Boa Vista/RR, município que, segundo dados da população estimada para 2016 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, concentra 63% da população do estado, possui mais de dez servidores. Essa quantidade reduzida de agentes administrativos está diretamente associada a dois fatores: a diminuta estrutura administrativa dos entes municipais e a não compreensão por parte dos gestores da finalidade e da importância da existência de órgãos de controles internos adequadamente estruturados e com atribuições, responsabilidades e prerrogativas claramente definidas, além de servidores devidamente capacitados.

Gráfico 11: Total de agentes administrativos versus valores recebidos da União



* Valores obtidos no Portal da Transparência

Fonte: Compilação de dados colhidos sobre o órgão de controle interno (peça 9)

Por fim, repisa-se que nenhum dos municípios possui planos de capacitação formalmente instituídos para os agentes administrativos lotados na área de controle. Além disso, ressalta-se que inexistem manuais das atividades de controle interno, que estabeleça os instrumentos de que se faz uso o órgão de controle interno no cumprimento de sua missão institucional, sendo que também não há planos de avaliação dos sistemas de controles administrativos, quando instituídos, tampouco planos para realização de monitoramentos das recomendações emitidas.

Os fatores acima esposados permitem concluir que os órgãos de controles internos, que deveriam atuar como protagonistas no processo de melhoria dos sistemas de controles administrativos dos municípios, necessitam de instrumentos que os orientem a melhorar sua atuação de forma a contribuir para que a gestão municipal consiga ofertar melhores serviços essenciais à sociedade.

5

Nível de atividade ASCIM-RR/2017

5.1 Panorama geral

Nos termos preconizados por diversos autores do tema Teoria Geral da Administração, uma organização é uma conjugação de esforços individuais que tem por objetivo realizar propósitos comuns. Ademais, pode ser concebida como um grupo de processos que, de forma integrada, promove o alcance dos fins prescritos e vinculados imediatamente à missão que a coletividade que a integra estabeleceu para si.

Nessa perspectiva, processo é um grupo de atividades realizadas numa sequência lógica com o objetivo de produzir um bem ou um serviço que tem valor para um grupo específico de clientes (Hammer e Champy, 1994). Ainda, segundo a Associação Brasileira de Normas Técnicas, o processo é um conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transforma insumos (entradas) em produtos (saídas).

Quanto à natureza das atividades contidas nos processos realizados por uma organização, coexistem basicamente duas, muito embora sejam parte do mesmo processo: atividades de execução e de controle. Assim, as operações destinadas diretamente ao processo de transformação do insumo em produto – atividades de execução; destinadas a garantir que as primeiras ocorram conforme os requisitos – atividades de controle.

Portanto, avaliar controles internos no nível de atividades significa avaliar controles no nível das operações, isto é, no nível dos processos organizacionais da instituição, revisando objetivos-chave de processos e atividades neles contidas, identificando e avaliando os riscos relevantes relacionados a esses objetivos, bem como os controles que a gestão adota para administrá-los.

Nesse sentido, próxima necessidade imposta pela metodologia destinada à avaliação de controles internos é a definição de quais processos devem ser investigados. Para tanto, devem ser considerados quais os objetivos-chave da organização, quais os processos que dão suporte a esses objetivos e quais os riscos-chave relacionados. Por fim, essa reflexão importará na priorização de processos críticos os quais constituirão objeto de exame.

Logo, neste trabalho, em atenção às áreas/atividades mais relevantes para as quais se devem dirigir esforços de avaliação dos riscos, foram definidos como processos críticos a gestão das transferências voluntárias com recursos federais e a gestão do patrimônio.

Vale recapitular, no que tange às transferências voluntárias, que foram avaliados, de forma amostral não estatística, os ajustes firmados com a União que tiveram desembolso financeiro nos últimos cinco anos. Quanto à gestão patrimonial, foram verificados os controles administrativos exercidos sobre bens móveis e imóveis, a partir do exercício de 2014. Assim, por intermédio da aplicação da metodologia definida, os critérios adotados para avaliação foram os seguintes:

- a. existência – considerada quando existe uma atividade de controle com o intuito de minimizar o impacto de um possível risco, no objetivo final pretendido;
- b. aderência – considerada quando há registros de que a atividade de controle estabelecida é executada;
- c. adequação – considerada quando a atividade de controle tem se mostrado adequada para minimizar os riscos identificados.

A partir desses quesitos, tendo por base as atividades relevantes e necessárias ao processo de gestão, a Matriz de Riscos e Controles foi estruturada para transferências voluntárias (celebração, execução e prestação de contas) com 58 itens (peça 16); para gestão patrimonial (registros de entrada, de movimentação de saída e de inventário), estruturada com 28 itens (peça 15).

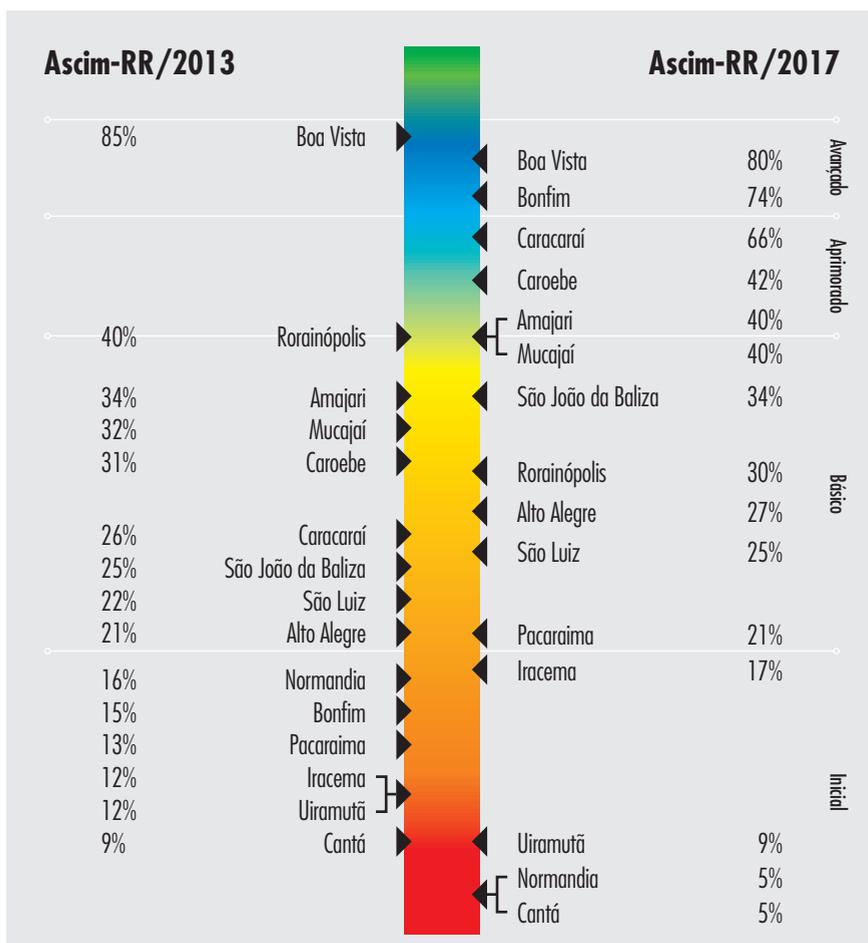
As matrizes supra, por fim, revestiram-se em entrevistas que foram aplicadas pela equipe de fiscalização junto aos gestores das respectivas áreas em exame, sendo que as indagações formuladas versaram sobre pontos concernentes à previsão normativa de setores com atribuição definida, à existência e adoção de manuais de procedimentos e rotinas, à consistência dos controles legais e gerenciais e à consistência das revisões independentes. Também, do confronto entre essas respostas com a documentação e os normativos previamente



requisitados, foram extraídos os resultados da avaliação de controles internos no nível de atividade sob as perspectivas existência, aderência e adequação.

Desse modo, em síntese, os itens apresentados para aferição dos processos evidenciaram que, de um modo geral, os entes municipais não possuem procedimentos estabelecidos para gestão dos ajustes, e que os controles legais e o gerenciamento de recursos são incipientes, bem como inexistem revisões independentes. Com base nas respostas às perguntas constantes da Matriz de Riscos e Controles, os controles de processos dos municípios foram avaliados, em consonância com a metodologia, de inicial a avançado, conforme sintetizado no gráfico abaixo:

Gráfico 12: Índice de avaliação do nível de atividades (transferências voluntárias)



Fonte: Mapa comparativo – transferências voluntárias (peça 7)

O esboço acima evidencia que, em 2017, apenas os municípios de Boa Vista/RR, de Bonfim/RR e de Caracaraí/RR obtiveram percentual superior a 50% do total de pontos possíveis, situação que os enquadrou no nível de maturidade aprimorado, aprimorado e intermediário, respectivamente.

Vale ressaltar a evolução verificada para o desempenho dos municípios de Bonfim/RR e de Caracaraí/RR, relativamente à avaliação de controles internos empreendida por meio do Ascim-Roraima/2013, uma vez que, à época, o resultado trouxe o percentual de 15% (nível de maturidade inicial) e de 26% (nível de maturidade básico), para esses entes, respectivamente. Basicamente, as evoluções observadas, em ambos os casos, podem ser atribuídas a ações da gestão municipal desde a última avaliação (Ascim-Roraima/2013) e pós direcionamento (oferta de produtos com o objetivo de fornecer subsídios aos municípios para estruturar/aprimorar seus sistemas de controles internos), especialmente, a criação de secretarias municipais de convênios e a adoção de manuais de procedimentos internos, bem como de controles destinados ao acompanhamento dos ajustes (planilhas de acompanhamento, *check list* para a execução de atividades).

O município de Boa Vista/RR, relativamente ao Ascim-Roraima/2013, manteve-se no mesmo padrão anteriormente apurado, isto é, permanece no nível de maturidade aprimorado, não obstante ligeira queda no percentual totalizado, decorrente, essencialmente, de ajustes na metodologia utilizada nesta atual avaliação de controles internos.

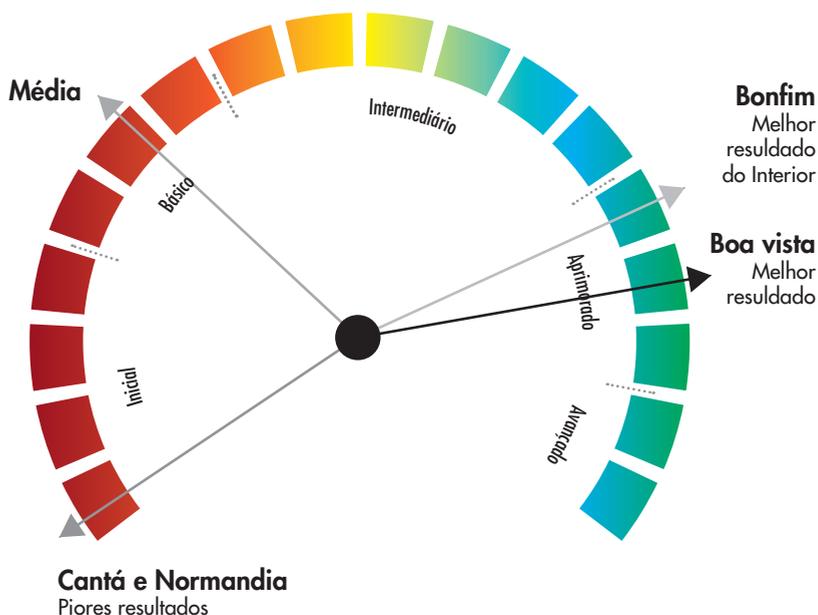
Os demais municípios foram enquadrados nos níveis de maturidade inicial, básico e intermediário, ou seja, níveis que demonstram acentuada probabilidade de ocorrência de impropriedades e/ou irregularidades capazes de impactar negativamente nos objetivos almejados quando do repasse de recursos federais.

Ressalta-se que o processo de transferências voluntárias envolvendo recursos federais, como já salientado, é considerado finalístico para as prefeituras do estado de Roraima, dada a sua materialidade e relevância frente aos objetivos dessas entidades na oferta de bens e prestação de serviços públicos essenciais à população local.



Além do mais, explorando detidamente os dados de 2017 e confrontando-os com os resultados mensurados via Ascim-RR/2013, conclui-se que houve uma melhora coletiva, notadamente pelo fato de que somente quatro prefeituras foram enquadradas, nesta nova análise, no estágio inicial, sendo que os municípios de Cantá/RR e de Normandia/RR alcançaram apenas 5% dos totais de pontos possíveis, contexto que os coloca em altíssima situação de risco. O gráfico a seguir melhor evidencia os resultados comparativos de 2017.

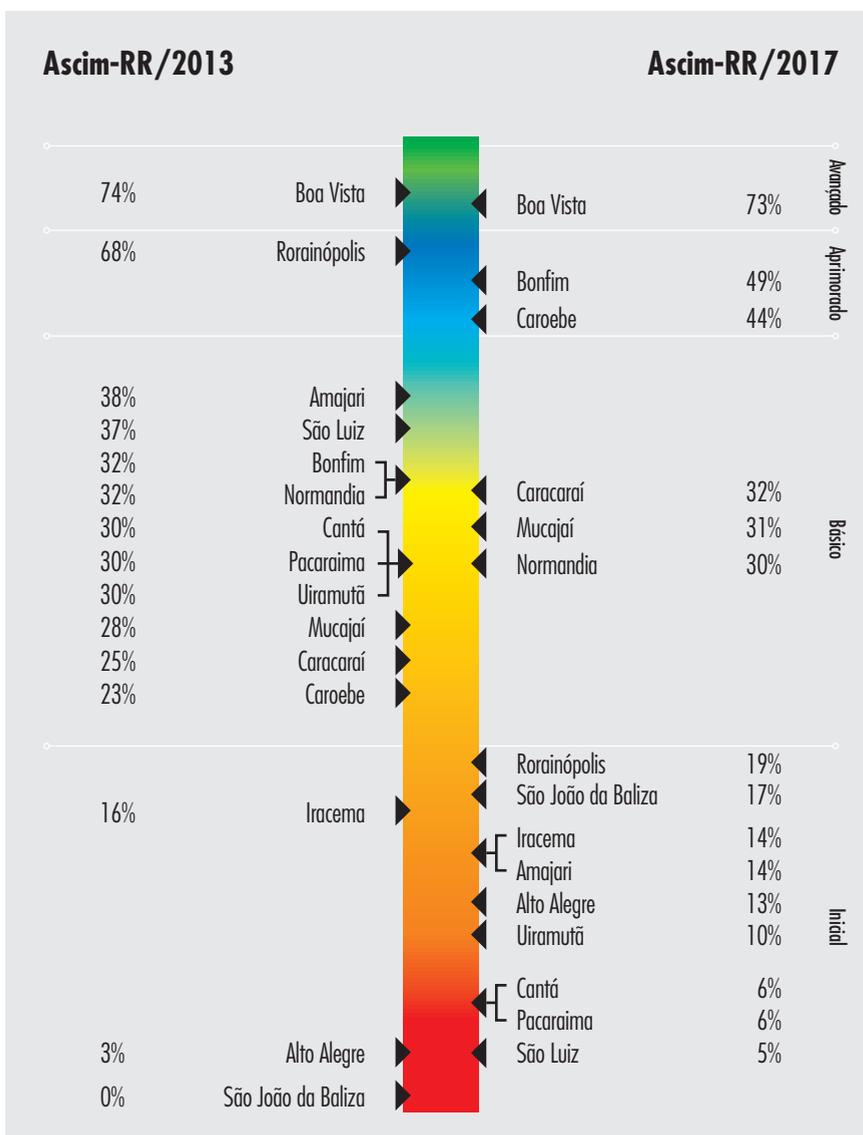
Gráfico 13: Comparativo entre prefeituras - nível de atividades (transferências voluntárias)



Fonte: Mapa comparativo – transferências voluntárias (peça 7)

No que diz respeito à avaliação dos controles internos destinados à gestão patrimonial, ao compilar os critérios estabelecidos na metodologia, concluiu-se que, predominantemente, os entes municipais não possuem procedimentos constituídos para gestão dos bens móveis e imóveis, bem como que os controles legais e o gerenciamento são incipientes, como se pode extrair do gráfico 14:

Gráfico 14: Índice de avaliação do nível de atividades (gestão de patrimônio)



Fonte: Mapa comparativo – Patrimônio (peça 8)

A composição expressa no gráfico acima demonstra que, em 2017, apenas o município de Boa Vista/RR alcançou pelo menos 50% do total de pontos possíveis, cenário que o enquadra no nível de maturidade aprimorado.

Convém ressaltar que o Ascim-Roraima/2013 trouxe, à época, os municípios de Boa Vista/RR e de Rorainópolis/RR como únicos detentores do nível

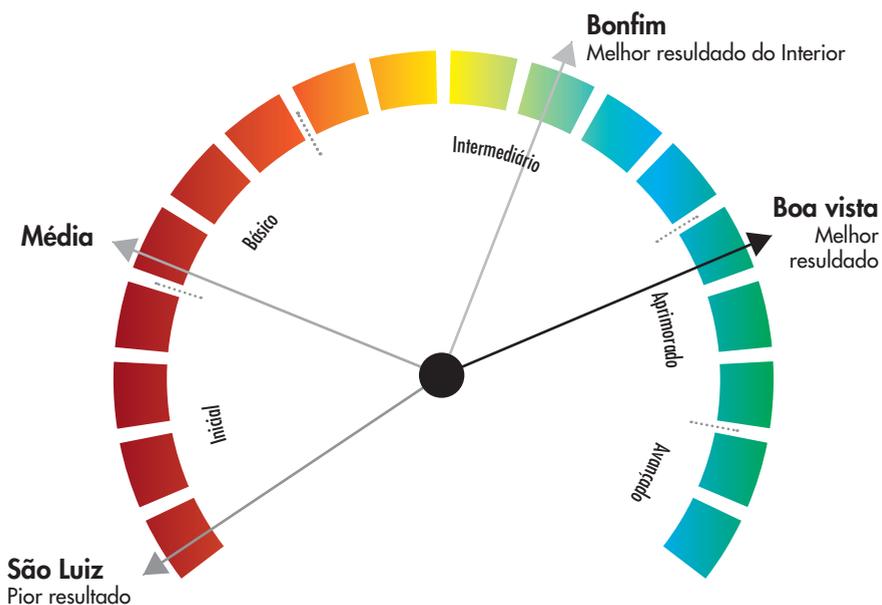


percentual acima referenciado. Contudo, os novos resultados, decorrentes da presente avaliação de controles internos, reposicionaram o município de Rorainópolis/RR, sendo observada acentuada redução em relação ao percentual obtido no ano de 2013, com conseqüente reenquadramento desse ente no nível de maturidade inicial.

Essa ocorrência foi atribuída, em síntese, à indisponibilidade dos controles outrora verificados, bem como dos registros decorrentes da execução dessas atividades, quando da realização dos exames necessários a esta avaliação.

Ademais, explorando detalhadamente os dados e comparando-os com os resultados mensurados via Ascim-Roraima/2013, ao contrário da vertente já evidenciada transferências voluntárias, conclui-se que houve uma piora coletiva, notadamente pelo fato de que nove prefeituras foram enquadradas, nesta nova análise, no estágio inicial, sendo que o município de São Luiz/RR, de Pacaraima/RR e de Cantá/RR alcançaram apenas 5%, 6% e 6%, respectivamente, dos totais de pontos possíveis, fato que os coloca em situação de risco iminente. O gráfico abaixo melhor evidencia os resultados comparativos de 2017:

Gráfico 15: Comparativo entre prefeituras – nível de atividades (gestão de patrimônio)



Fonte: Mapa comparativo – Patrimônio (peça 8)

O cenário acima revelado impõe a imprescindibilidade de aperfeiçoamento dos sistemas de controles internos municipais, resultado que pode ser atingido por meio do compromisso dos gestores em implementar os produtos a serem ofertados por meio do Fórum Permanente de Combate à Corrupção (Focco/RR), como forma de contribuir para a melhoria da gestão e do desempenho da administração pública municipal do estado de Roraima.

5.2 Fragilidades constatadas por processo

As constatações verificadas a partir da aplicação da Matriz de Riscos e Controles serão investigadas especificamente na sequência, observando as fragilidades encontradas, os riscos, consequências e causas, no âmbito de cada processo crítico delimitado.

5.2.1 Transferências voluntárias envolvendo recursos federais

- **Quanto à definição de procedimentos (manuais e/ou rotinas):**

Dentre os tipos de controles preventivos que devem ser adotados pelos gestores, com vistas a minimizar a ocorrência de falhas operacionais, destaca-se a formalização/manualização de procedimentos. É recomendável que as atividades importantes sejam documentadas de forma completa e precisa, a fim de que se torne mais fácil rastrear as informações desde o nascimento até a conclusão.

É por meio de manuais e rotinas formalmente estabelecidos que os controles administrativos são desenhados e o conhecimento tácito dos gestores, adquirido a partir da experiência do dia-a-dia, se torna explícito para os que o sucederão na prática do bem-comum. É por meio da constituição desses controles preventivos que criamos as bases necessárias para aperfeiçoá-los continuamente, mensurando sua aplicação e qualidade.

Nesse contexto, os órgãos municipais devem elaborar normas e manuais com a descrição detalhada dos principais procedimentos administrativos, de forma a uniformizá-los, e orientar seus agentes administrativos a observarem-nos, evitando falhas na execução e prejuízos com o retrabalho.

Contudo, foi constatado que apenas duas das quinze prefeituras do estado possuem normas e manuais para realização das atividades relativas aos processos de gestão dos recursos recebidos via transferências voluntárias. Ou seja, em 86,66% das prefeituras não há procedimentos internos formalmente definidos para os atos pertinentes à celebração, execução e prestações de contas dos ajustes celebrados com a União.

Por meio da Matriz de Riscos e Controles empregada em campo, foi possível listar as seguintes fragilidades:

Tabela 7: Fragilidades quanto à definição de procedimentos

Descrição	Incidência	
	Número de municípios	Percentual
Ausência de manuais ou rotinas para a gestão das transferências voluntárias	13	86,66%
Ausência de rotina definida para os atos necessários à deflagração, execução e conclusão do procedimento licitatório, bem como da gestão contratual	14	93,33%
Ausência de rotina definida para os atos necessários à elaboração e envio das prestações de contas	13	86,66%
Ausência de rotina definida quanto as atribuições para movimentação de recursos, atesto, conferência de documentos para liquidação	11	73,33%

Fonte: Mapa comparativo – transferências voluntárias (peça 7)

Dentre os riscos que podem decorrer dessa fragilidade, é possível elencar ausência das condições de regularidade fiscal e cadastral atualizadas; gestão dos objetos pactuados indevida ou inexistente; irregularidade e/ou impropriedade no procedimento licitatório; gestão contratual indevida ou inexistente; movimentação financeira irregular e omissão ou imprecisão no dever de prestar contas.

As principais causas relacionadas a esta fragilidade são a cultura organizacional que leva os agentes administrativos a não considerarem importantes a normatização dos procedimentos. Portanto, a gerência dos instrumentos de repasse federais (convênio, contrato de repasse) exige uma série de atividades que demandam orientações claras e detalhadas sobre os procedimentos a serem adotados por diversos setores existentes numa prefeitura.

- **Quanto à definição de atribuições de setores:**

Para o cumprimento a contento dos serviços públicos sob sua responsabilidade, as prefeituras dependem sobremaneira dos recursos repassados pela União, em especial via transferências voluntárias, sendo que em função dessa característica local devem ser estabelecidas uma série de atribuições relacionadas às atividades de celebração, execução e prestação de contas.

Nessa linha, foi constatado que os normativos estabelecidos pelos municípios, quando existentes, não são claros em relação às competências e às atribuições das atividades relevantes acerca do processo de transferências voluntárias que devem ser exercidas pelos órgãos municipais, tampouco definem, com precisão, as responsabilidades dos gestores.

Por meio da Matriz de Riscos e Controles aplicada em campo, foi possível listar as seguintes fragilidades:

Tabela 8: Fragilidades quanto à definição de atribuições aos setores

Descrição	Incidência	
	Número de municípios	Percentual
Atribuição de gerenciamento contínuo dos ajustes sem previsão normativa	12	80,00%
Inexistência de setor formalmente designado para organizar o processo de prestação de contas	9	60,00%
Inexistência de setor específico para gerenciamento contínuo dos ajustes perante o concedente	8	53,33%
Inexistência de setor formalmente designado para guardar os processos/documentos	8	53,33%
Inexistência de setor específico de licitações e contratos com atribuições previstas em normativo	4	26,66%
Inexistência de setor formalmente designado para gerenciar as contas bancárias específicas	5	33,33%

Fonte: Mapa comparativo – transferências voluntárias (peça 7)

Dentre os riscos que podem decorrer das fragilidades constatadas, podemos mencionar ausência das condições de regularidade fiscal e cadastral, ou mesmo desatualizadas; apresentação de proposta/plano de trabalho em desacordo com a real necessidade local, além de impreciso/incompleto; projeto básico incompleto ou com informações insuficientes; inadequada gestão dos objetos pactuados; irregularidade e/ou impropriedade no procedimento licitatório; gestão contratual indevida ou inexistente; execução financeira irregular; prestação de contas inexistente ou imprecisa;

perda/extravio/furto dos processos/documentos relativos às transferências voluntárias finalizadas.

As principais causas relacionadas a esta fragilidade são inadequação da estrutura administrativa; ausência de manuais e normas que estabeleçam setores responsáveis pelas rotinas e fluxos das atividades relativas aos atos de gestão das transferências voluntárias; inexistência de plano de qualificação dos servidores; ocupação dos cargos administrativos estratégicos por prestadores de serviços contratados.

Portanto, a existência de setor administrativo previsto na estrutura administrativa das prefeituras, com atribuições definidas quanto às atividades inerentes à celebração, à execução e à prestação de contas dos ajustes federais demonstra-se salutar para uma boa e regular gestão dos recursos repassados, mediante gerenciamento e acompanhamento das atividades relevantes desse processo.

- **Quanto à execução dos controles legais:**

Instrumentos de controle preventivo, os controles legais são um conjunto de regras descritas na Lei 8.666/1993, Lei 4.320/1964, na Portaria-Interministerial 424/2016, que substituiu a Portaria-Interministerial 507/2011, entre outros normativos infralegais, que, devido a sua importância na prevenção de erros, falhas e desvios, foram inseridos na legislação.

Estas regras são essenciais para o controle, sendo obrigatórias para toda a administração pública. A sua inobservância configura impropriedade e/ou irregularidade, demandando correção imediata por parte da entidade.

Os itens relativos à observância, pela gestão, dos controles legais estabelecidos, foram avaliados, separadamente, em relação às atividades relevantes previstas no processo de celebração, execução e prestação de contas das transferências voluntárias.

Os principais parâmetros levaram em conta a adequação dos planos de trabalho quanto à existência de estudos técnicos prévios; a qualidade da manifestação do setor orçamentário acerca da dotação para a contrapartida; a existência de mecanismo de análise, pela prefeitura, da composição do orçamento de preços; a qualidade dos pareceres técnicos e/ou jurídicos;

o respeito à necessária publicidade do edital de licitação; a existência de indicação formal de fiscal do contrato; o processo de fiscalização/acompanhamento dos contratos; o processo de liquidação e pagamento da despesa e o fluxo de guarda e armazenamento dos documentos relacionados às transferências voluntárias.

Mediante a Matriz de Riscos e Controles aplicada em campo, foi possível listar as seguintes fragilidades:

Tabela 9: Fragilidades quanto à execução dos controles legais

Descrição	Incidência	
	Número de municípios	Percentual
Ausência de estudo prévio acerca da real necessidade local (Portaria Interministerial 421/2016, art. 21, §12)	13	86,66%
Manifestação do setor orçamentário acerca da dotação para a contrapartida inadequada ou inconsistente ou incoerente (Portaria Interministerial 421/2016, art. 18, §3º)	6	40,00%
Pareceres técnicos e/ou jurídicos inadequados ou inconsistentes ou incoerentes	7	46,66%
Fiscalização e/ou acompanhamento contratual insuficiente ou inadequada	14	93,33%
Ausência de indicação prévia de fiscal	8	53,33%
Liquidação e pagamento da despesa inadequada (Lei 4.320/1964, art. 62 e 63)	6	40,00%
Guarda dos processos/documentos inadequada ou inapropriada	9	60,00%
Ausência de Publicação de edital no DOU (Portaria Interministerial 421/2016, art. 50, Parágrafo único.)	1	6,66%

Fonte: Mapa comparativo – transferências voluntárias (peça 7)

Dentre os riscos que podem decorrer dessa fragilidade, é possível elencar apresentação de proposta/plano de trabalho em desacordo com a real necessidade local, além de impreciso/incompleto; projeto básico incompleto ou com informações insuficientes; gestão dos objetos pactuados indevida ou inexistente; irregularidade e/ou impropriedade no procedimento licitatório; gestão contratual indevida ou inexistente; execução financeira irregular dos recursos; prestação de contas inexistente ou imprecisa; perda/extravio/furto dos processos/documentos relativos às transferências voluntárias finalizadas.

As principais causas relacionadas a esta fragilidade são a inadequação da estrutura administrativa, a ausência de manuais e normas que

padronizem e que estabeleçam rotinas e fluxos para os processos de trabalho relativos à gestão dos recursos recebidos via transferência voluntária.

Em suma, a gerência dos instrumentos de repasse federais (convênio, contrato de repasse) exige uma série de controles previstos na legislação aplicável que devem ser atendidos e busquem garantir de maneira razoável o cumprimento do objeto pactuado.

- **Quanto à execução dos controles gerenciais das atividades:**

O controle gerencial é uma importante ferramenta que visa assegurar o cumprimento dos objetivos da organização na medida em que os recursos necessários sejam obtidos e utilizados de modo eficaz, eficiente e efetivo. São finalidades do controle gerencial:

- a. produzir informações que possibilitem aos gestores a tomada de decisões;
- b. avaliar o desempenho da organização e de seus setores administrativos na execução das suas atividades meio e fim, tomando como parâmetros os conceitos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, tendo em vista os seus objetivos;
- c. avaliar a execução das ações planejadas e programadas para o período.

Dentre as avaliações de um sistema de controle gerencial, neste caso, pode-se destacar aquela relacionada ao controle das transferências voluntárias a celebrar e celebradas, bem como as já encerradas com a União. As áreas responsáveis pela gestão desses instrumentos de repasse devem ter controles administrativos operacionais adequados e aderentes.

Entre as diretrizes adotadas para avaliação da execução dos controles gerenciais e acompanhamento das atividades, tem-se o acompanhamento contínuo e permanente dos planos de trabalho a aprovar, dos valores repassados, da vigência, dos aditamentos contratuais, dos valores já pagos, dos saldos existentes e das prestações de contas, no âmbito de cada instrumento de repasse.

Por meio da Matriz de Riscos e Controles empregada em campo, foi possível listar as seguintes fragilidades:

Tabela 10: Fragilidades quanto aos controles gerenciais das atividades

Descrição	Incidência	
	Número de municípios	Percentual
Inexistência de controles acerca do acompanhamento dos planos de trabalho a aprovar	7	46,66%
Inexistência de controles acerca do acompanhamento das transferências voluntárias quanto aos valores repassados, à vigência, aos aditamentos contratuais, aos pagamentos efetuados e saldos disponíveis	13	86,66%
Inexistência de controles acerca da elaboração e envio das prestações de contas	9	60,00%

Fonte: Mapa comparativo – transferências voluntárias (peça 7)

Dentre os riscos que podem decorrer dessas fragilidades, é possível elencar proposta/plano de trabalho em desacordo com a real necessidade local, além de impreciso/incompleto; irregularidade e/ou impropriedade no procedimento licitatório; gestão dos objetos pactuados indevida ou inexistente; gestão contratual indevida ou inexistente execução financeira irregular dos recursos; prestação de contas inexistente ou imprecisa.

As principais causas relacionadas a esta fragilidade são a inadequação da estrutura administrativa, caracterizada pela inexistência de setor específico com atribuições definidas; insuficiência de recursos humanos; ausência de manuais e normas que padronizem as rotinas e fluxos de processos ligados aos atos de gestão das transferências voluntárias; alta rotatividade no corpo gerencial que se altera a cada nova eleição; ocupação dos cargos administrativos estratégicos por prestadores de serviços contratados; deficiência na execução dos processos de trabalho e, dessa forma, a não identificação das atividades críticas que devem ser submetidas à revisão independente.

Desse modo, a gerência dos instrumentos de repasse federais (convênio, contrato de repasse) exige uma série de controles gerenciais e o acompanhamento das atividades que devem ser adotados de modo a garantir de maneira razoável o cumprimento do objeto pactuado e, conseqüentemente, o atendimento dos anseios da população local.

- **Quanto às revisões independentes:**

A atividade de revisão independente, controle tipicamente detectivo, consiste em leitura crítica de atos ou operações por um terceiro não envolvido

na realização destas ações, com vistas a assegurar de maneira razoável a conformidade e eficiência na execução desses atos, confrontando-os com a legislação aplicável.

Entre as diretrizes adotadas para avaliação das revisões independentes, têm-se os aspectos relacionados ao projeto básico das obras, à movimentação financeira dos recursos e à elaboração da prestação de contas, no âmbito de cada instrumento de repasse.

Os parâmetros considerados buscaram avaliar a existência, a aderência e a adequação dos controles mínimos pertinentes à aprovação e/ou validação do projeto básico de obras (quanto à composição de preços com base no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, custo total orçado, adequação do cronograma físico-financeiro e regime de execução), à verificação periódica da regularidade das movimentações financeiras e à análise acerca da presença de todos os documentos obrigatórios da prestação de contas por responsável diverso.

Mediante a Matriz de Riscos e Controles empregada em campo, foi possível listar as seguintes fragilidades:

Tabela 11: Fragilidades quanto às revisões independentes

Descrição	Incidência	
	Número de municípios	Percentual
Inexistência de análise periódica por responsável diverso acerca da regularidade da movimentação dos recursos das contas específicas	11	73,33%
Ausência de validação/aprovação do projeto básico de obras	12	80,00%
Ausência de manifestação de responsável diverso acerca da presença de todos os documentos obrigatórios da prestação de contas	12	80,00%

Fonte: Mapa comparativo – transferências voluntárias (peça 7)

Dentre os riscos que podem decorrer dessas fragilidades, têm-se o projeto básico incompleto ou com informações insuficientes, a execução financeira dos recursos irregular e a prestação de contas inexistente ou imprecisa.

As principais causas relacionadas são a ausência de manuais e normas que padronizem as atividades, estabelecendo rotinas e fluxos de processos ligados aos atos de gestão das transferências voluntárias.

Assim, a adoção de revisões independentes mínimas por parte do ente político municipal é de suma importância para garantir de maneira razoável o cumprimento do objeto pactuado e os anseios da população local, reduzindo, dessa forma, os riscos inerentes às atividades relevantes deste processo.

5.2.2 Testes substantivos realizados nos ajustes formalizados por Boa Vista/RR

Durante a execução da presente fiscalização, foram realizados no município de Boa Vista/RR testes substantivos objetivando verificar a conformidade das atividades de fiscalização contratual de dois convênios geridos pela Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR.

Para a obtenção de evidências suficientes acerca dos controles utilizados, foram aplicadas as técnicas de entrevista, exame documental e inspeção física nas obras dos convênios, tendo por base a última medição realizada em cada um deles. Ressalte-se que a inspeção física realizada teve por foco apenas confirmar a existência dos serviços de fiscalização dos técnicos de Boa Vista/RR perante seu contratado.

A vistoria realizada nos objetos dos dois convênios (Siconv 799986 e 731447) constatou que as obras realizadas guardam relação com os últimos boletins de medição acostados nos processos físicos dos referidos ajustes. Os fiscais da obra informaram que realizam acompanhamento semanal da execução dos objetos contratados.

Foi exarado Relatório de Teste Substantivo (peça 13, p. 1-2) contendo todas as informações e relatório fotográfico de sua execução. Dessa feita, das análises efetuadas pela equipe, observou-se que embora os fiscais realizem a contento o monitoramento das obras, a atividade carece da existência de normativos, rotinas ou fluxos formalizados, definindo a periodicidade e detalhando as ações a serem realizadas pela fiscalização. Vale ressaltar que estes fatores já haviam sido evidenciados mediante exame documental, sendo que o teste substantivo serviu, na verdade, para corroborar tais constatações.

5.2.3 Gestão do patrimônio

- Quanto à existência de setor específico com atribuições definidas:

É de extrema relevância, para o adequado funcionamento dos controles administrativos, a correta definição das atribuições dos setores que integram a estrutura administrativa das entidades, fato que permite objetividade quando do acompanhamento das atividades e clara separação de responsabilidades pela execução das tarefas. Nesse contexto, um dos requisitos necessários para o desempenho adequado do setor/serviço de gestão de patrimônio é a definição detalhada de suas atribuições.

Durante o trabalho de levantamento junto às prefeituras dos municípios de Roraima, verificou-se que embora existam leis municipais definindo atribuições para o processo de gestão do patrimônio, em geral, elas são genéricas, não permitindo atribuir responsabilidade no caso de ocorrência de problemas. Nas administrações municipais em que havia uma normatização sobre a gestão de patrimônio, foi verificado que a mesma não está adequada e/ou não possui efetividade.

A aplicação das ferramentas em campo permitiu constatar as seguintes fragilidades:

Tabela 12: Fragilidades quanto à existência de setor específico com atribuições definidas

Descrição	Incidência	
	Número de municípios	Percentual
Atribuição de receber provisoriamente e conferir os itens patrimoniais sem previsão normativa	10	66,66%
Atribuição de registrar os inventários periódicos sem previsão normativa	8	53,33%
Atribuição de garantir a guarda dos processos/documentos sem previsão normativa	4	26,66%
Atribuição de registrar a entrada, movimentação e saída dos bens sem previsão normativa	5	33,33%
Procedimentos de apuração e punição de agentes responsáveis sem previsão normativa	11	73,33%

Fonte: Mapa comparativo – gestão de patrimônio (peça 8)

É possível citar como risco ausência de registro de itens (bens móveis e/ou imóveis) adquiridos por doação, convênio e/ou compras, no patrimônio da prefeitura; perda/desvio ou furto de itens patrimoniais antes de ser efetuado o registro de sua entrada no patrimônio; ausência de registro da movimentação de itens do patrimônio da prefeitura; perda/extravio/furto dos processos/documentos relativos às entradas, saídas e inventários de itens (bens móveis e imóveis) no patrimônio da prefeitura; ausência de registro das saídas de itens (bens móveis e imóveis) do patrimônio da prefeitura;

inventário de itens (bens móveis e imóveis) do patrimônio da prefeitura não realizados e/ou não finalizados, incompletos.

As principais causas relacionadas a esta fragilidade são a inadequação da estrutura administrativa; ausência de manuais e normas que padronizem as atividades, estabelecendo responsabilidades, rotinas e fluxos de processos ligados aos atos de gestão do patrimônio.

- **Quanto à definição de procedimentos e rotinas de trabalho (manuais, fluxos):**

É imperioso que todas as atividades importantes sejam documentadas de forma completa e precisa, a fim de que torne possível rastrear as informações desde o momento inicial até a conclusão da atividade realizada. Além disso, garante a continuidade do trabalho, independente da redistribuição de pessoal ou da sucessão da gestão, que por acaso possam ocorrer.

As prefeituras e suas secretarias devem elaborar conjuntamente normas e manuais com a descrição detalhada dos principais procedimentos e rotinas, de forma a uniformizar atos de gestão patrimonial e orientar seus agentes administrativos, evitando falhas na execução e prejuízos com retrabalho. Esse trabalho de manualização deve ser acompanhado pelo respectivo órgão de controle interno.

Foi constatado durante as visitas realizadas que somente os municípios de Boa Vista/RR, Bonfim/RR e Caracaraí/RR possuem um manual de gestão de patrimônio, ainda que incompleto e/ou pouco detalhado.

Dessa forma, considerando-se que apenas três das quinze prefeituras possuem normas ou manuais para a realização das atividades relevantes identificadas no processo de gestão de patrimônio, constatou-se que em 80% das prefeituras não há procedimentos internos formalmente definidos para os atos pertinentes ao registro da entrada, da movimentação e da saída de itens no acervo patrimonial dos municípios roraimenses.

Interessante lembrar que o Ascim-Roraima/2013 apontou, já naquela oportunidade, que apenas o município de Rorainópolis/RR possuía um manual de gestão de patrimônio. Apesar disso, os exames empreendidos nesta nova avaliação de controles internos não mais indicam essa existência, sendo que esse fato revela o enfraquecimento dos controles destinados à gestão patrimonial no âmbito daquela prefeitura nos últimos anos.

Ademais, é possível listar as seguintes fragilidades identificadas:

Tabela 13: Fragilidades quanto à definição de procedimentos e rotinas

Descrição	Incidência	
	Número de municípios	Percentual
Ausência de rotina definida para os atos necessários ao registro e baixa dos bens na contabilidade	15	100,00%
Inexistência de manuais e/ou rotinas para orientar as atividades de registro e controle de entrada, movimentação, saída e inventários do acervo patrimonial municipal	12	80,00%
Inexistência de comissão para realizar inventário	9	60,00%
Inexistência de período definido para a realização de inventário	10	66,66%
Ausência de conferência e recebimento provisório de itens patrimoniais	12	80,00%

Fonte: Mapa comparativo – gestão de patrimônio (peça 8)

Os riscos são semelhantes ao do item anterior, uma vez que se não há procedimentos definidos, incorre-se nos mesmos eventos relacionados ausência de registro de itens (bens móveis e/ou imóveis) adquiridos por doação, convênio e/ou compras, no patrimônio da prefeitura; perda/desvio ou furto de itens patrimoniais antes de ser efetuado o registro de sua entrada no patrimônio; ausência de registro da movimentação de itens do patrimônio da prefeitura; perda/extravio/furto dos processos/documentos relativos às entradas, saídas e inventários de itens (bens móveis e imóveis) no patrimônio da prefeitura; ausência de registro das saídas de itens (bens móveis e imóveis) do patrimônio da prefeitura; inventário de itens (bens móveis e imóveis) do patrimônio da prefeitura não realizados e/ou não finalizados, incompletos.

As principais causas relacionadas às fragilidades identificadas são a cultura organizacional que leva os agentes administrativos a não considerarem importantes os procedimentos relacionados à gestão do patrimônio municipal, à rotatividade de pessoal lotado no setor/serviço de patrimônio e a ocupação dos cargos administrativos estratégicos por prestadores de serviços contratados.

Portanto, a gerência dos itens componentes do patrimônio municipal exige uma série de atividades que demandam orientações claras e detalhadas sobre quais os procedimentos e rotinas a serem adotados pelos diversos setores existentes numa prefeitura.

Essas orientações permitem difundir a cultura dentro da administração pública municipal da necessidade de controle e zelo pelos itens permanentes, sejam os setores fornecedores de itens permanentes, sejam os usuários desses itens em suas atividades diárias.

- **Quanto ao gerenciamento contínuo e controles legais**

Na gestão do patrimônio municipal, os controles gerenciais e o acompanhamento das atividades permitem a correção de falhas durante os registros de entrada, a movimentação de itens permanentes entre as diversas unidades administrativas da prefeitura, os registros de saídas, sejam saídas permanentes ou temporárias ou, ainda, saídas para manutenção, bem como a realização dos inventários e a guarda de documentos relativos aos itens patrimoniais.

Além disso, a legislação aplicável impõe regras essenciais para o planejamento e o controle, sendo obrigatórias para toda a administração pública. A sua inobservância configura ilegalidade e/ou irregularidade, demandando correção imediata por parte da entidade.

Durante os trabalhos de levantamento realizados junto às prefeituras do estado, foi verificado que as gestões municipais não têm dado a devida atenção ao patrimônio, o que tem acarretado perda de bens, inconsistência nos registros de entrada, saída e inventários, bem como ausência de controle na movimentação dos mesmos, entre os diversos setores administrativos das prefeituras em Roraima.

As prefeituras não dispõem de sistema informatizado para gerir o patrimônio de maneira adequada, tampouco detêm documentação que retrate de maneira histórica a sua evolução. A realidade observada na maioria das prefeituras é que se faz apenas um levantamento dos bens existentes no momento em que assume um novo gestor máximo, ou seja, a cada mudança de gestão e conseqüentemente dos gestores das pastas. Assim, a gestão patrimonial tende sempre a começar do zero, com um elevado número de bens não localizados.

Nesse passo, verificou-se que a documentação relativa aos registros de entrada, movimentação e saída de bens, assim como dos inventários, não está devidamente arquivada. Aliado a isso, o órgão de controle interno não tem acompanhado continuamente este processo, seja por limitação em

relação ao conhecimento do que seja gerir o patrimônio municipal, seja pela quantidade insuficiente de pessoas atuando nessa área. Sendo assim, as ferramentas permitiram constatar o seguinte:

Tabela 14: Fragilidades quanto ao gerenciamento contínuo e aos controles legais

Descrição	Incidência	
	Número de municípios	Percentual
Registros de entrada, movimentação e saída inexistentes e/ou desatualizados	13	86,66%
Processos e/ou documentos inexistentes e/ou sem arquivamento adequado	10	66,66%
Ausência de sistema eletrônico para registro dos eventos relacionados à gestão de patrimônio	11	73,33%

Fonte: Mapa comparativo – gestão de patrimônio (peça 8)

Os riscos têm estrita consonância com a inexistência de setores específicos com atribuições definidas e de procedimentos estabelecidos (manuais/rotinas), fato que pode acarretar ausência de registro de itens (bens móveis e/ou imóveis) adquiridos por doação, convênio e/ou compras, no patrimônio da prefeitura; perda/desvio ou furto de itens patrimoniais antes de ser efetuado o registro de sua entrada no patrimônio; ausência de registro da movimentação de itens do patrimônio da prefeitura; perda/extravio/furto dos processos/documentos relativos às entradas, saídas e inventários de itens (bens móveis e imóveis) no patrimônio da prefeitura; ausência de registro das saídas de itens (bens móveis e imóveis) do patrimônio da prefeitura; inventário de itens (bens móveis e imóveis) do patrimônio da prefeitura não realizados e/ou não finalizados, incompletos.

As principais causas relacionadas a esta fragilidade são a inadequação da estrutura administrativa; ausência de manuais e normas que padronizem as atividades, estabelecendo rotinas e fluxos de processos ligados aos atos de gestão do patrimônio; a ocupação dos cargos administrativos estratégicos por prestadores de serviços contratados; inexistência de atividades de controle na execução dos processos de trabalho.

Desse modo, tendo em vista que os bens móveis e imóveis são imprescindíveis ao desempenho adequado da gestão municipal, a gerência do patrimônio exige uma série de controles gerenciais e o acompanhamento das atividades que devem ser adotados de modo a garantir de maneira razoável o cumprimento da finalidade a que se propõe o município, a promoção do bem comum.

6

Monitoramento do ASCIM-RR/2013

Avaliar, direcionar e monitorar são as três funções de governança pública detalhadas no Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública (RBG).

Nesse ponto, cabe destacar que após finalizadas as atividades de diagnóstico empreendidas por meio do Ascim-Roraima/2013 (avaliação), o Tribunal, via Acórdão 568/2014-TCU-Plenário, exarou recomendação aos ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, contida no subitem 9.1 abaixo reproduzida, no sentido que fosse incluído requisitos na Portaria-Interministerial 507/2011, substituída pela Portaria-Interministerial 424/2016, que para fins de celebração de ajustes com a União:

9.1. recomendar ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Controladoria-Geral da União que incluam, dentre as condições para celebração de transferências voluntárias - previstas nos arts. 38 ao 41 da Portaria-Interministerial 507, de 24 de novembro de 2011 - a existência de setor específico com atribuições definidas para gestão (celebração, execução e prestação de contas) dos ajustes celebrados com a União, com lotação, ao menos, de um servidor efetivo;

Cumpramos ressaltar que fez parte integrante do projeto Ascim-Roraima/2013 a oferta, de forma coletiva, pelos auditores do TCU, CGU e TCE, via Universidade Virtual de RR (Univirr/RR), de cursos atinentes a controles administrativos – tanto na perspectiva de entidade quanto dos processos

avaliados: gestão das transferências voluntárias recebidas e gestão do patrimônio – e minutas de projetos de lei, projetos de decretos, manuais, planos de capacitação (direcionamento).

Nesse sentido, é ingrediente do escopo do presente trabalho, além da avaliação dos controles administrativos (na perspectiva entidade e atividades) existentes, o monitoramento a respeito das ações empreendidas pelos ministérios referenciados alhures, assim como das ações da gestão municipal desde a última avaliação (Ascim-Roraima/2013) e pós direcionamento.

Assim, com o objetivo de monitorar as providências eventualmente adotadas em função da recomendação contida no item 9.1. do Acórdão 568/2014-TCU-Plenário, foi empreendida diligência junto ao Portal de Convênios, tendo sido constatado que, após a recomendação exarada por meio da retrocitada decisão desta Corte, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ministério da Fazenda e o Ministro da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, no bojo da Portaria Interministerial 424/2016, estabeleceram novas normas para execução do estabelecido no Decreto 6.170/2007, o qual dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revogando a Portaria-Interministerial 507/2011.

Contudo, foi verificado que essa inovação normativa não contemplou, dentre as condições para celebração de transferências voluntárias, a existência de setor específico com atribuições definidas para gestão (celebração, execução e prestação de contas) dos ajustes celebrados com a União, com lotação, ao menos, de um servidor efetivo, no sentido da recomendação realizada pelo TCU.

Passo seguinte, foi efetuado o monitoramento das ações da gestão municipal desde a última avaliação (Ascim-Roraima/2013) e pós direcionamento.

Para tanto, foram selecionadas somente as fragilidades comuns a pelo menos dez prefeituras, tendo por base a avaliação de 2013. Posteriormente, a quantidade de fragilidades obtidas a partir desse quesito foi comparada com a quantidade de fragilidades constatadas por meio do Ascim-Roraima/2017.

Observados os critérios acima, a tabela abaixo evidencia a situação das fragilidades constatadas por meio da comparação dos dois diagnósticos:

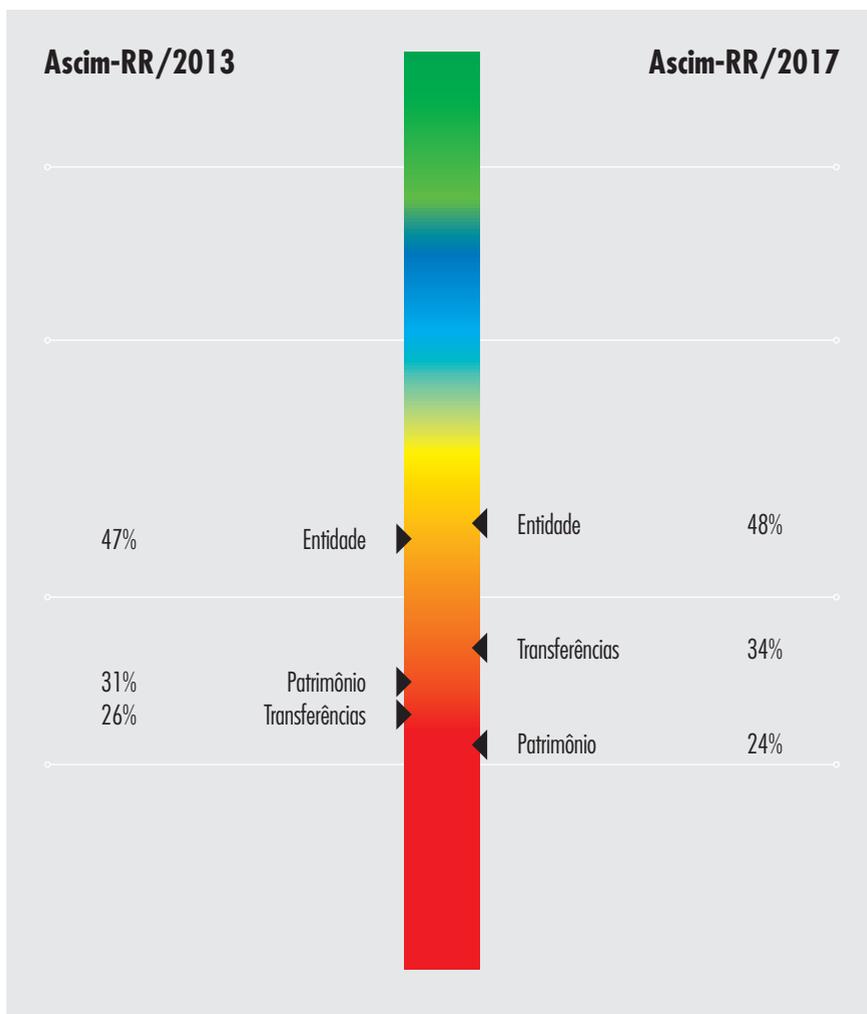
Tabela 15: Evolução das fragilidades mais comuns detectadas no Ascim-Roraima/2013

	Descrição	Total		Evolução
		Ascim 2013	Ascim 2017	
Entidade	Inexistência de Código de Ética	15	13	2
	Organograma inexistente/inadequado ou não divulgado	15	6	9
	Inexistência de plano de capacitação	15	15	0
	Inexistência de órgão de ouvidoria	14	13	1
	Não adoção de procedimentos para evitar a descontinuidade nas ações planejadas	15	15	0
	Concentração de informações relevantes nas mãos de poucas pessoas ou de pessoas externas ao quadro de agentes administrativos da prefeitura	15	13	2
	Não adoção de planejamento estratégico e ausência de mecanismos de gestão dos objetivos e metas	14	14	0
	Inexistência de mecanismos formais para orientar os gestores na implementação de atividades de controle	15	12	3
Transferências Voluntárias	Ausência de manuais ou rotinas para a gestão das transferências voluntárias	14	13	1
	Ausência de rotina definida para os atos necessários à deflagração, execução e conclusão do procedimento licitatório, bem como da gestão contratual	14	14	0
	Ausência de rotina definida para os atos necessários à elaboração e envio das prestações de contas	14	13	1
	Ausência de estudo prévio acerca da real necessidade local	14	13	1
	Inexistência de análise periódica por responsável diverso acerca da regularidade da movimentação dos recursos das contas específicas	15	11	4
	Ausência de validação/aprovação do projeto básico de obras	14	12	2
	Ausência de manifestação de responsável diverso acerca da presença de todos os documentos obrigatórios da prestação de contas	14	12	2
Patrimônio	Ausência de rotina definida para os atos necessários ao registro e baixa dos bens na contabilidade	15	15	0
	Inexistência de manuais e/ou rotinas para orientar as atividades de registro e controle de entrada, movimentação, saída e inventários do acervo patrimonial municipal	14	12	2
	Registros de entrada, movimentação e saída inexistentes e/ou desatualizados	14	13	1
	Processos e/ou documentos inexistentes e/ou sem arquivamento adequado	14	10	4

Examinando os dados acima, conclui-se que, mesmo que pequena, observa-se redução de fragilidades nos controles internos municipais. Registre-se que a estratégia de comparar a situação das fragilidades observadas em 2013 e 2017, pelo menos as mais relevantes, conduz à expectativa nos gestores de que essa mesma comparação repetir-se-á nas avaliações futuras.

Para melhor ilustração, serão demonstrados os resultados do Ascim-Roraima versão 2013 e 2017, contendo as respectivas médias dos percentuais atribuídos à avaliação de nível de entidade e de atividades. Segue gráfico abaixo:

Gráfico 16: Comparação das médias dos resultados, por perspectiva avaliada





A comparação das médias produzidas a partir dos resultados do Ascim-Roraima/2013 e do Ascim-Roraima/2017, para as três vertentes da avaliação de controles internos – entidade, transferências voluntárias e patrimônio – exprime que o cenário verificado em 2017 apresenta certa melhora relativamente ao revelado em 2013, especialmente no nível de entidade e no nível de atividades (transferências voluntárias), uma vez que o Ascim-Roraima/2017 revelou piora coletiva no nível de atividade (patrimônio).

7

Diagnóstico sistêmico do ASCIM-RR/2017

O diagnóstico sistêmico dos controles internos dos municípios de Roraima consiste na demonstração, por meio de índices agregadores, dos resultados finais alcançados pelas prefeituras nas perspectivas entidade e atividades (transferências voluntárias e gestão do patrimônio). Tal estratégia busca promover, de forma simples e rápida, comparação entre as notas e os conceitos mensurados e induzir, no médio e longo prazo, competição administrada entre os entes políticos.

No presente relatório estão sendo utilizados os índices agregadores nominados Índice de Conceitos e Índice Consolidado, constituídos tomando por base as premissas abaixo explicitadas.

Aos moldes do que já ocorrera no Ascim-RR/2013, TC 018.571/2013-1, o nível entidade foi categorizado como fator condicionante para o bom e adequado funcionamento das atividades de um órgão/entidade, notadamente por ser ele a base para uma boa avaliação dos sistemas de controles administrativos como um todo da organização. De fato o ambiente de controle, a avaliação de riscos, as atividades de controles, a informação e comunicação e o monitoramento são os componentes necessários para que os entes municipais instituem controles administrativos adequados nos níveis de entidade e atividades e, a partir daí, promovam o alcance do bem comum.

Os índices do nível de atividades, por sua vez, foram valorados de acordo com a perspectiva do processo dentro da organização, sendo subdivididos em finalísticos e de apoio. Os primeiros estão relacionados diretamente ao cliente final e os últimos correspondendo aos processos de trabalho que dão suporte aos finalísticos. Nesse sentido, os índices dos níveis de atividades também foram escalonados entre si, atribuindo-se

maior peso ao índice que abarca o processo finalístico e menos peso ao índice que abarca o processo de apoio.

De fato, a realidade das prefeituras deste estado evidencia que as transferências voluntárias representam um processo finalístico, ligado à essência de funcionamento dos municípios, na medida em que, por meio dessas transferências é que são gerados produtos e ofertados serviços públicos ao cliente final: a sociedade. Já o processo de gestão de patrimônio é tido como de apoio, uma vez que auxilia e garante adequado suporte à atuação dos entes municipais.

Considerando as premissas acima expostas, foram definidos, em escala crescente de relevância e para fins de cálculo dos índices agregadores, os índices: entidade “E”, como fator condicionante dos demais índices (ao qual a equipe arbitrou que seria atribuído o peso 5, para fins de cálculo do Índice Consolidado); transferências voluntárias “T”, haja vista, no contexto local, ser processo finalístico das prefeituras (ao qual a equipe arbitrou que seria atribuído o peso 3, para fins de cálculo do Índice Consolidado); e patrimônio “P”, tido como processo de apoio (ao qual a equipe arbitrou que seria atribuído o peso 2, para fins de cálculo do Índice Consolidado).

7.1 Índice de Conceitos

A partir dos três índices mensurados (entidade, transferência e patrimônio), o Índice de Conceitos de cada prefeitura será formado com base no posicionamento desses dentro da escala de relevância, visualmente identificada pelas cores vermelho, amarelo e verde.

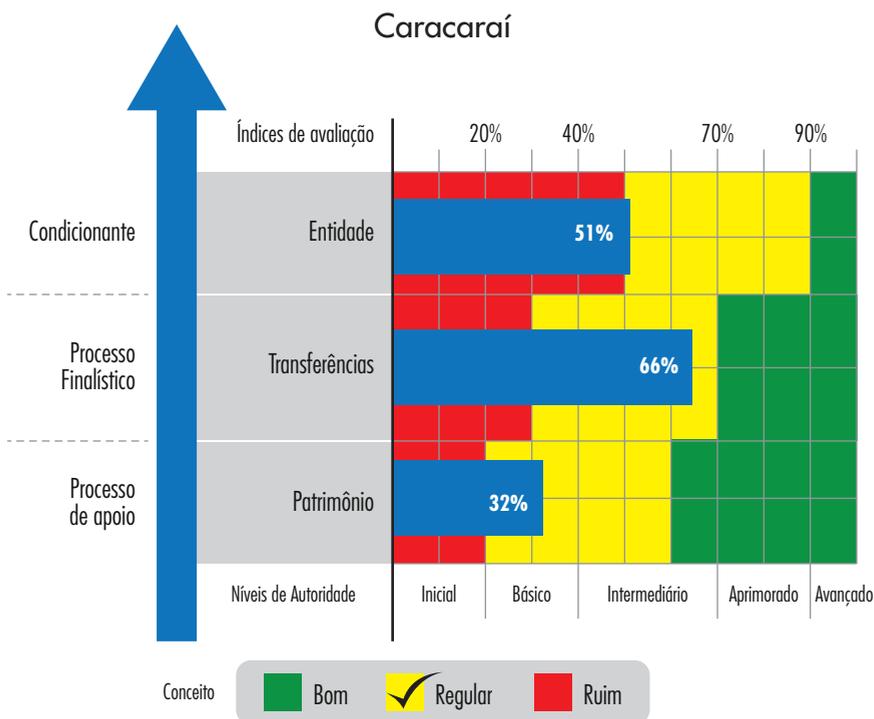
Essa metodologia – expor a avaliação final dos sistemas de controles internos das prefeituras por meio de um único conceito – busca condensar, em termos mais usuais (Bom, Regular ou Ruim), o nível de maturidade de cada prefeitura, o que contribui para a compreensão por aqueles cidadãos ainda não habituados com a terminologia empregada nos níveis de maturidade: inicial, básico, intermediário, aprimorado e avançado.

Nesse contexto, as fragilidades explicitadas nas seções 4 e 5 deste relatório trouxeram à tona índices conceituais que podem impactar consideravelmente os objetivos almejados pelas prefeituras, os quais são



inversamente proporcionais aos resultados avaliativos encontrados. Quer dizer, quanto maior for o nível de maturidade alcançado, menor será o seu risco residual.

Gráfico 17: Índice de Conceito dos sistemas de controles internos



Fonte: Resultados do Ascim-Roraima/2017 (peça 6-8)

Observa-se que no eixo vertical estão os índices de avaliação (entidade, transferências e patrimônio) em ordem crescente de relevância, com base nos critérios explicitados (condicionante, finalístico e de apoio), e no eixo horizontal constam os níveis de maturidade, da mesma forma, em ordem crescente.

Dessa forma, o Índice de Conceitos de cada prefeitura será obtido a partir do posicionamento de no mínimo dois índices. Por exemplo, o índice de conceitos da Prefeitura Municipal de Cantá/RR foi considerado ruim, em razão de "T" e "P" atingirem a cor vermelha. A Prefeitura Municipal de Amajari/RR, por sua vez, alcançou o Índice de conceitos regular, uma vez que "E", "T" e "P" se posicionaram majoritariamente na cor amarela. Por outro lado, a Prefeitura Municipal Boa Vista/RR atingiu o

Índice de Conceitos bom, tendo em vista o enquadramento de “T” e “P” na cor verde.

Portanto, a disposição gráfica desenvolvida permite identificar de maneira individual os Índices de Conceitos alcançados pelas prefeituras, conforme demonstrado no Anexo I – Mapa de Índices, construído com base nas análises constantes no Anexo II - Índices de Conceitos por município.

7.2 Índice Consolidado

O Índice Consolidado foi construído para evidenciar, em um único valor numérico, o resultado ponderado dos três índices mensurados no presente trabalho: o índice de entidade, o de transferência e o de patrimônio.

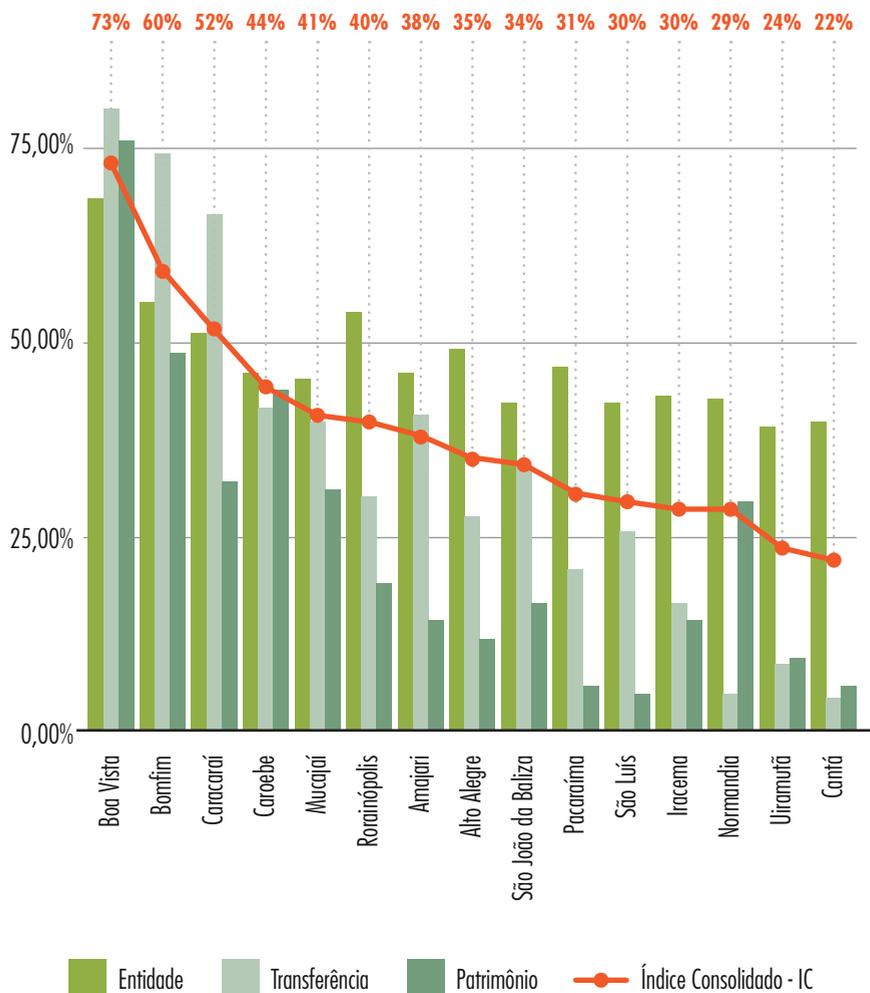
Esses três índices, tendo por pressuposto o que já consta do TC 018.571/2013-1 e foi explicitado no item 7.6 acima, foram escalonados em graus de relevância, atribuindo-se pesos escalonados, de acordo com o impacto do índice na melhora dos controles e da gestão de riscos na organização como um todo. Dessa feita, a equipe arbitrou que o índice entidade receberia peso cinco, o índice transferência voluntária (processo finalístico) peso três e o índice patrimônio (processo de apoio) peso dois.

Convém registrar que a terminologia “Índice Consolidado” foi utilizada em 2013 para evidenciar os mesmos resultados que no presente trabalho são expressos por meio do “Índice de Conceitos”. Contudo, como aperfeiçoamento da metodologia de avaliação de controles internos, definiu-se que seria relevante a exposição dos resultados alcançados por meio de um único valor numérico, notadamente porque tal fato amplia a objetividade dos resultados individuais alcançados e estimula, com ainda mais propriedade, a competição entre os municípios.

Nesse sentido, conduzidos por essas premissas, explicitamos abaixo, em ordem de colocação, o Índice Consolidado (IC) alcançado por cada município. Os valores alcançados são o resultado matemático da multiplicação dos três índices (entidade, transferência e patrimônio) por seus respectivos pesos, dividindo-se este total pela soma dos pesos, em síntese, o IC de cada município nada mais é que a média ponderada dos três índices que o integram.



Gráfico 18: Ranking dos Ascim-RR/2017, Índice Consolidado (IC)



Os dados constantes do gráfico acima evidenciam Boa Vista/RR na primeira colocação com IC de 73%, Bonfim/RR como o melhor resultado dos municípios do interior e Cantá/RR como o município com menor IC, no caso, 22%.

Além disso, de forma imediata, também é possível visualizar que o índice entidade, em azul, supera os demais índices na grande maioria dos casos, sendo que tal fato só não ocorre em Boa Vista/RR, Bonfim/RR e Caracarái/RR.

Produtos para o aperfeiçoamento da gestão

Face às fragilidades encontradas nos sistemas de controles internos, em nível de entidade e atividades, dentro dos propósitos delineados no Ascim-Roraima/2017, é novamente oportuna a oferta de produtos, por parte dos órgãos integrantes do Fórum Permanente de Combate à Corrupção no Estado de Roraima (Focco/RR), com a finalidade de contribuir de maneira preventiva e pedagógica com o aperfeiçoamento da governança e do desempenho dos municípios do estado de Roraima, em prol da sociedade local.

Considerando as análises conclusivas, faz-se necessário desenvolver produtos que mitiguem as fragilidades detalhadas neste relatório (seções 4 e 5 deste relatório), de modo a construir mecanismos legais que instituem a obrigação de instalação, efetivo funcionamento e continuidade administrativa dos sistemas de controles internos municipais.

Cabe mencionar que esses produtos serão elaborados na forma de minuta e devem ser ajustados à realidade local por parte das prefeituras, assim descritos:

- a. Projeto de lei que vincule o órgão de controle interno diretamente ao chefe do Poder Executivo Municipal;
- b. Normativo que descreva a autoridade, as responsabilidades e a atuação do Órgão de Controle Interno Municipal;
- c. Manual das Atividades de Controle Interno, que estabeleça os instrumentos de que se faz uso o órgão de controle interno no cumprimento de sua missão institucional;
- d. Código de Ética, com os princípios e normas éticos aplicáveis a todos os órgãos e entidades pertencentes ao Poder Executivo Municipal;
- e. Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, que discipline o regime jurídico desses agentes públicos;



- f. Manual de Gestão de Transferências Voluntárias, cuja finalidade é estabelecer os procedimentos necessários à celebração, execução e prestação de contas dos ajustes celebrados com a União, no âmbito das prefeituras;
- g. Manual de Gestão de Patrimônio, com os procedimentos administrativos necessários ao controle patrimonial de bens móveis e imóveis pertencentes ao patrimônio dos municípios;
- h. Plano de Capacitação para os agentes públicos municipais, com a descrição da área temática, a competência necessária, a modalidade (presencial ou à distância) e a instituição que oferece;
- i. Planejamento Estratégico, com a descrição de missão e visão organizacional, e as ferramentas para realizar o diagnóstico estratégico do ente;
- j. Organograma, que consiste em demonstrar graficamente a estrutura organizacional do ente com suas devidas ligações e vínculos.

9 Conclusão

A presente avaliação permitiu realizar diagnóstico da atual situação dos sistemas de controles internos de todos os municípios do estado de Roraima, em nível de entidade e de atividades, e monitorar eventuais providências adotadas pelos ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União em função da recomendação exarada via Acórdão 568/2014-TCU-Plenário, bem como a respeito das ações empreendidas pelas gestões municipais desde a última avaliação (Ascim-Roraima/2013) e pós direcionamento, para, dessa forma, contribuir com o aperfeiçoamento da governança local e com o combate à corrupção e a fraude em benefício da sociedade.

Por meio das visitas realizadas aos municípios foi possível verificar *in loco* os processos de trabalho e os riscos a eles relacionados, identificar as reais necessidades dos gestores, bem como as dificuldades por eles enfrentadas.

No que se refere à avaliação em nível de entidade – considerando os resultados mensurados em cada componente integrante da metodologia Coso: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controles, informação e comunicação e monitoramento –, é possível concluir que os controles operacionais atualmente existentes são pouco desenvolvidos, fato que contribui sobremaneira para ampliar o risco nos processos de trabalhos relacionados à gestão dos recursos próprios e recebidos da União.

Assim sendo, fica claro que os municípios devem promover a elaboração de normativos internos que busquem subsidiar a atuação dos órgãos de controle interno, elaborar e executar plano de capacitação para os servidores que atuam nas áreas estratégicas dos entes, além de identificar e gerenciar os riscos atinentes a prestação de serviços públicos de qualidade e eficientes para a população.

Acerca da gestão de recursos federais repassados (via transferências voluntárias), a avaliação em nível de atividades demonstrou que, de maneira geral, permanecem fragilidades que já haviam sido diagnosticadas por meio do Ascim-Roraima/2013, as quais relacionadas: à definição de procedimentos (manuais e/ou rotinas); à definição de atribuições aos setores; à execução dos controles legais; à execução dos controles gerenciais das atividades; e às revisões independentes.

No tocante à gestão do patrimônio, no mesmo sentido, constatou-se que perduram as dificuldades encontradas pelo Ascim-Roraima/2013, que são referentes à existência de setor específico com atribuições definidas; à definição de procedimentos e rotinas de trabalho (manuais, fluxos); ao gerenciamento contínuo e controles legais.

Relativamente ao monitoramento empreendido pelo Ascim-Roraima/2017 – que buscou conhecer eventuais providências adotadas pelos ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União em função da recomendação exarada via Acórdão 568/2014-TCU-Plenário –, constatou-se que, não obstante a edição da Portaria Interministerial 424/2016, que revogou a Portaria-Interministerial 507/2011, não houve inclusão como requisito, para fins de celebração de transferências voluntárias, a existência de setor específico com atribuições definidas para gestão (celebração, execução e prestação de contas) dos ajustes celebrados com a União, com lotação, ao menos, de um servidor efetivo, no sentido da recomendação realizada.

O cenário aqui revelado exige a adoção de medidas com o intuito de minimizar os riscos de má utilização de recursos, de perda e desvio de bens, no âmbito da gestão de recursos federais repassados aos municípios pela União. Nesse sentido, como medida destinada ao tratamento das fragilidades nos sistemas de controles internos municipais constatadas no Ascim-Roraima/2017, propõe-se determinar aos ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que adotem, no prazo de 120 dias, providências com vistas a incluir, dentre as condições para celebração de transferências voluntárias – previstas nos arts. 22 ao 25 da Portaria Interministerial 424/2016 – a existência de setor específico com atribuições definidas para gestão (celebração, execução e prestação de contas) dos ajustes celebrados com a União, com lotação, ao menos, de um servidor efetivo.

Ademais, não obstante a propositura aludida, os produtos referenciados na seção 8 supra devem novamente ser ofertados com o objetivo de fornecer subsídios aos municípios para: estruturar/aprimorar seus sistemas de controles internos, tornando-os mais eficientes, eficazes e efetivos; fortalecer a governança municipal; e indicar algumas providências/ferramentas necessárias ao aperfeiçoamento dos processos de gestão das transferências voluntárias com recursos federais e de gestão patrimonial.

As ações exemplificadas na seção 8 poderão ser monitoradas pelo Fórum Permanente de Combate à Corrupção (Focco/RR) e, sobretudo, pelo Tribunal de Contas do Estado de Roraima, a quem compete a fiscalização direta dos entes municipais, e pelo Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Roraima (MPC/RR), sendo que este último possui, dentre suas competências, a prerrogativa de lançar mão de Termos de Ajustamento de Gestão, valioso instrumento catalizador das medidas de melhoria para os sistemas de controles internos municipais sugeridos neste relatório.

Ditas medidas se efetivamente implantadas, além de contribuírem para o aprimoramento da governança pública e conseqüentemente a melhoria da qualidade da gestão, poderão evitar desvios e desperdício de recursos públicos, que podem ser melhores empregados na oferta de serviços públicos de qualidade para a população. Fato que vai ao encontro do que estatui o Referencial de Combate a Fraude e Corrupção, editado por esta Casa, o qual afirma que “a mais eficiente e proativa atitude para preservar os recursos públicos é prevenir que sejam desviados dos seus propósitos”, sendo, portanto, que o fortalecimento dos controles internos é medida que revela essa postura.

Não é de hoje que se sabe que a inexistência ou a fragilidade dos sistemas de controles internos, bem assim a gestão de riscos deficiente, contribui para ocorrência de fraude e corrupção na administração pública. Os recursos assim obtidos pelos fraudadores, corruptos (ativos e passivos) necessitam passar por um processo de lavagem para que possam ser reinseridos no sistema financeiro/patrimonial legal. E durante este processo alimenta um mercado criminoso que sobrevive às custas das irregularidades praticadas.

Portanto, atuar apenas no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro é fazer tão-somente o enfrentamento das conseqüências de um problema cujas origens remontam à inexistência ou à fragilidade dos sistemas de controle interno praticados. Estes como é sabido compreendem os órgãos de controle interno existentes e os instrumentos de gestão de riscos estabelecidos.

10 | Proposta de encaminhamento

Ante todo o exposto, submete-se este relatório à consideração superior propondo:

- dar ciência, com fundamento no art. 7º da Resolução – TCU 265/2014, às prefeituras dos Municípios de Alto Alegre/RR, Amajari/RR, Boa Vista/RR, Bonfim/RR, Cantá/RR, Caracaraí/RR, Caroebe/RR, Iracema/RR, Mucajaí/RR, Normandia/RR, Pacaraima/RR, Rorainópolis/RR, São João da Baliza/RR, São Luiz/RR e Uiramutã/RR, acerca dos resultados obtidos após a avaliação dos sistemas de controles internos;
- determinar aos ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que adotem, no prazo de 120 dias, providências com vistas a incluir, dentre as condições para celebração de transferências voluntárias – previstas nos arts. 22 ao 25 da Portaria Interministerial 424/2016 – a existência de setor específico com atribuições definidas para gestão (celebração, execução e prestação de contas) dos ajustes celebrados com a União, com lotação, ao menos, de um servidor efetivo; ou que apresentem justificativa para o não atendimento desta determinação;
- recomendar, com fundamento no art. 6º da Resolução – TCU 265/2014, aos municípios de Alto Alegre/RR, Amajari/RR, Boa Vista/RR, Bonfim/RR, Cantá/RR, Caracaraí/RR, Caroebe/RR, Iracema/RR, Mucajaí/RR, Normandia/RR, Pacaraima/RR, Rorainópolis/RR, São João da Baliza/RR, São Luiz/RR e Uiramutã/RR que elaborem e institucionalizem, em até 120 dias, plano de ação para avaliar, ajustar – de acordo com as necessidades locais – e implementar os produtos sugeridos em forma de minuta, constantes da seção 8 deste relatório.

- enviar cópia do Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentem, às Câmaras de Vereadores dos Municípios de Alto Alegre/RR, Amajari/RR, Boa Vista/RR, Bonfim/RR, Cantá/RR, Caracarái/RR, Caroebe/RR, Iracema/RR, Mucajaí/RR, Normandia/RR, Pacaraima/RR, Rorainópolis/RR, São João da Baliza/RR, São Luiz/RR e Uiramutã/RR, ao Governo do Estado, à Assembleia Legislativa, e ao Tribunal de Contas do Estado de Roraima – TCE/RR e ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União e aos demais órgãos signatários do Fórum Permanente de Combate à Corrupção no Estado de Roraima: Procuradoria da República no Estado de Roraima, Procuradoria Federal no Estado de Roraima, Superintendência da Polícia Federal no Estado de Roraima, Delegacia da Receita Federal do Brasil em Boa Vista-RR, Departamento de Polícia Rodoviária Federal no Estado de Roraima, Ministério Público do Estado de Roraima, Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Roraima, Superintendência do Banco do Brasil no Estado de Roraima e Superintendência da Caixa Econômica Federal no Estado de Roraima.
- determinar à Secretaria de Controle Externo de Roraima (Secex-RR) o monitoramento dos itens 10.1.2 e 10.1.3 acima, em processo específico.
- arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 40, inciso V, da Resolução – TCU 191/2006.

Secex-RR, em 23 de junho de 2017.

(Assinado eletronicamente)

Aurélio Toaldo Neto

AUFC - Mat. 10166-4

Coordenador

(Assinado eletronicamente)

José Carneiro Dorneles a

AUFC - Mat. 2496-1

Membro

(Assinado eletronicamente)

Luciana Trindade de Souza

AUFC - Mat. 9800-0

Membro

(Assinado eletronicamente)

Marcos Antonio Paes Rezende

AUFC - Mat. 10690-9

Membro

(Assinado eletronicamente)

Vivaldo da Silveira Batista

Tribunal de Contas do Estado de Roraima

Membro

(Assinado eletronicamente)

José Paulino Iglesias

Ministério da Transparência e

Controladoria-Geral da União

Membro

(Assinado eletronicamente)

Mário Luís de Almeida Ferreira

Tribunal de Contas do Estado de Roraima

Membro

(Assinado eletronicamente)

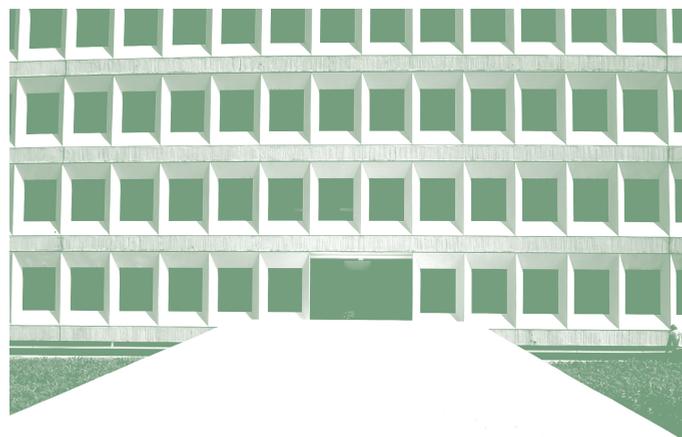
Celso Duarte de Sousa Júnior

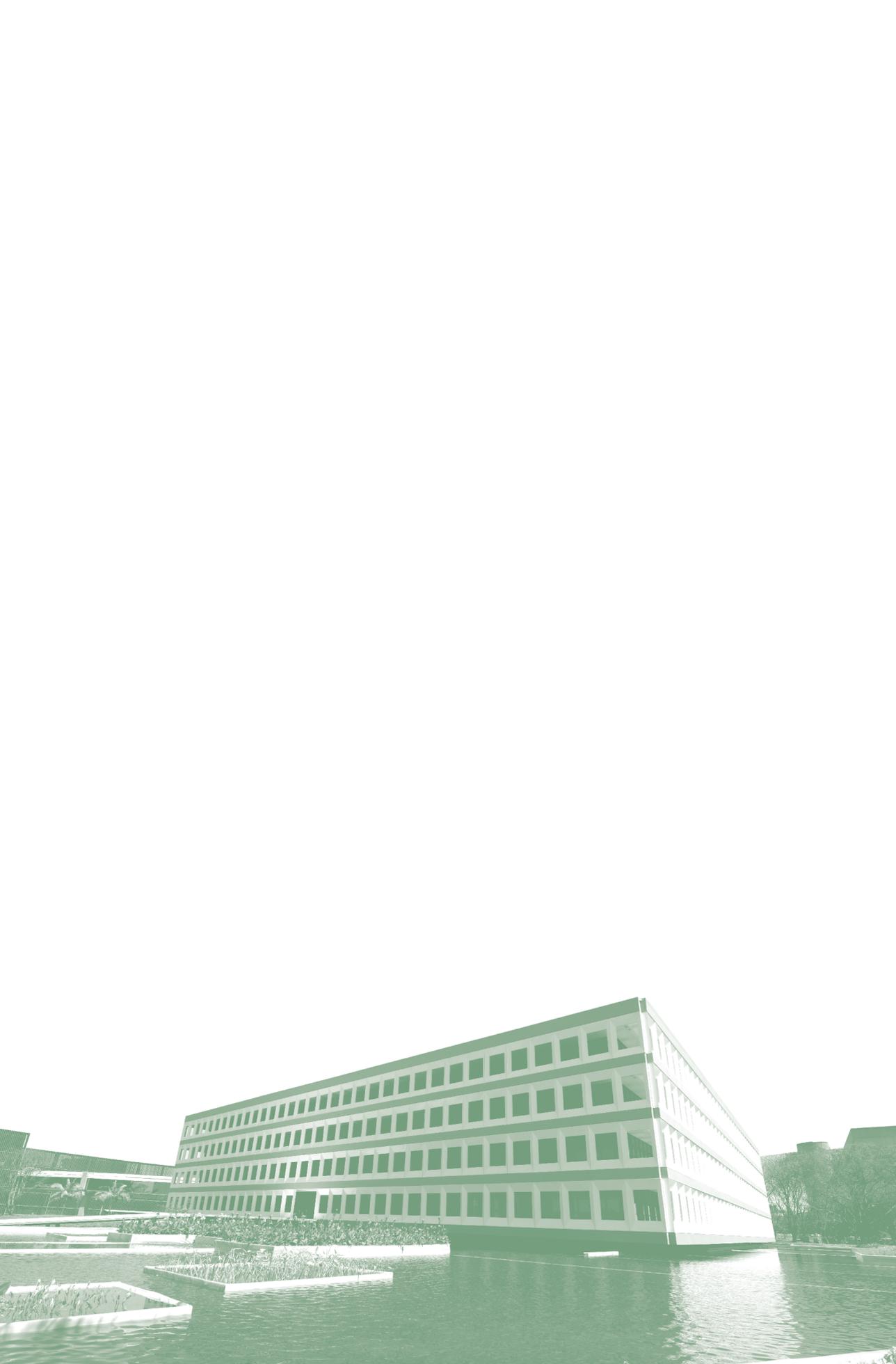
Ministério da Transparência e

Controladoria-Geral da União

Membro

Acórdão







ACÓRDÃO Nº 1905/2017 TCU – PLENÁRIO

1. Processo n. TC 003.150/2017-8.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento.
3. Interessado: Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima.
4. Entidades: Município de Alto Alegre/RR; Município de Amajari/RR; Município de Bonfim/RR; Município de Boa Vista/RR; Município de Cantá/RR; Município de Caracarái/RR; Município de Caroebe/RR; Município Iracema/RR; Município de Mucajái/RR; Município de Normandia/RR; Município de Pacaraima/RR; Município de Rorainópolis/RR; Município de São João da Baliza/RR; Município de São Luiz do Anauá/RR e Município de Uiramutã/RR.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima – Secex/RR.
8. Representação legal : não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este Relatório de Levantamento realizado pela Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima – Secex/RR, em ação conjunta com o Tribunal de Contas do Estado de Roraima (TCE/RR) e o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), sob o amparo do Fórum Permanente de Combate à Corrupção (Focco/RR), com o objetivo

de avaliar os controles internos existentes em Municípios do Estado de Roraima.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1 determinar, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, bem como no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, aos ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, que adotem, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, as providências necessárias à inclusão, dentre as condições para celebração de transferências voluntárias – previstas nos arts. 22 ao 25 da Portaria Interministerial 424/2016 – da exigência de um setor específico com atribuições definidas para gestão (celebração, execução e prestação de contas) dos ajustes celebrados com a União, preferencialmente com lotação, ao menos, de um servidor efetivo;
- 9.2 recomendar, com fundamento no art. 6º da Resolução do TCU 265/2014, aos municípios de Alto Alegre/RR, Amajari/RR, Boa Vista/RR, Bonfim/RR, Cantá/RR, Caracaraí/RR, Caroebe/RR, Iracema/RR, Mucajaí/RR, Normandia/RR, Pacaraima/RR, Rorainópolis/RR, São João da Baliza/RR, São Luiz/RR e Uiramutã/RR que, num prazo de 120 (cento e vinte) dias, organizem um plano de ação para oferta dos seguintes produtos, ajustados à realidade de cada prefeitura:
 - 9.2.1 projeto de lei que vincule o órgão de controle interno diretamente ao chefe do Poder Executivo Municipal;
 - 9.2.2 normativo que descreva a autoridade, as responsabilidades e a atuação do Órgão de Controle Interno Municipal;
 - 9.2.3 Manual das Atividades de Controle Interno que estabeleça os instrumentos de que se faz uso o órgão de controle interno no cumprimento de sua missão institucional;
 - 9.2.4 Código de Ética com os princípios e normas éticos aplicáveis a todos os órgãos e entidades pertencentes ao Poder Executivo Municipal;

- 9.2.5 Estatuto dos Servidores Públicos Municipais que discipline o regime jurídico desses agentes públicos;
- 9.2.6 Manual de Gestão de Transferências Voluntárias cuja finalidade é estabelecer os procedimentos necessários à celebração, execução e prestação de contas dos ajustes celebrados com a União, no âmbito das prefeituras;
- 9.2.7 Manual de Gestão de Patrimônio com os procedimentos administrativos necessários ao controle patrimonial de bens móveis e imóveis pertencentes ao patrimônio dos municípios;
- 9.2.8 plano de capacitação para os agentes públicos municipais com a descrição da área temática, a competência necessária, a modalidade (presencial ou à distância) e a instituição que oferece;
- 9.2.9 planejamento estratégico com a descrição de missão e visão organizacional, e as ferramentas para realizar o diagnóstico estratégico do ente;
- 9.2.10 organograma que consiste em demonstrar graficamente a estrutura organizacional do ente com suas devidas ligações e vínculos;
- 9.3 enviar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, ao Ministério da Defesa, ao Ministério das Cidades, ao Ministério do Turismo, ao Ministério da Saúde, ao Ministério da Integração Nacional, à Fundação Nacional de Saúde e à Caixa Econômica Federal e às Prefeituras e Câmaras Municipais do Estado de Roraima, ao Governo do Estado, à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado de Roraima – TCE/RR;
- 9.4 determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima que autue processo específico para o monitoramento do cumprimento dos subitens 9.1. e 9.2. deste Acórdão;
- 9.5 com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU, arquivar os presentes autos.
10. Ata nº 34/2017 – Plenário.



11. Data da Sessão: 30/8/2017 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1905-34/17-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1 Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Bruno Dantas.
 - 13.2 Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Presidente do TCU

(Assinado Eletronicamente)

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

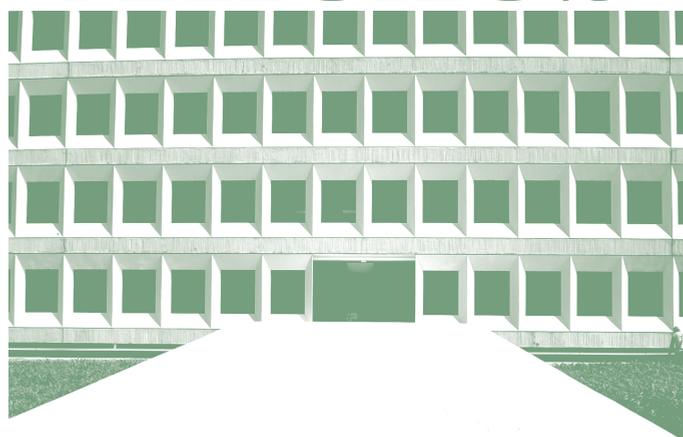
Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

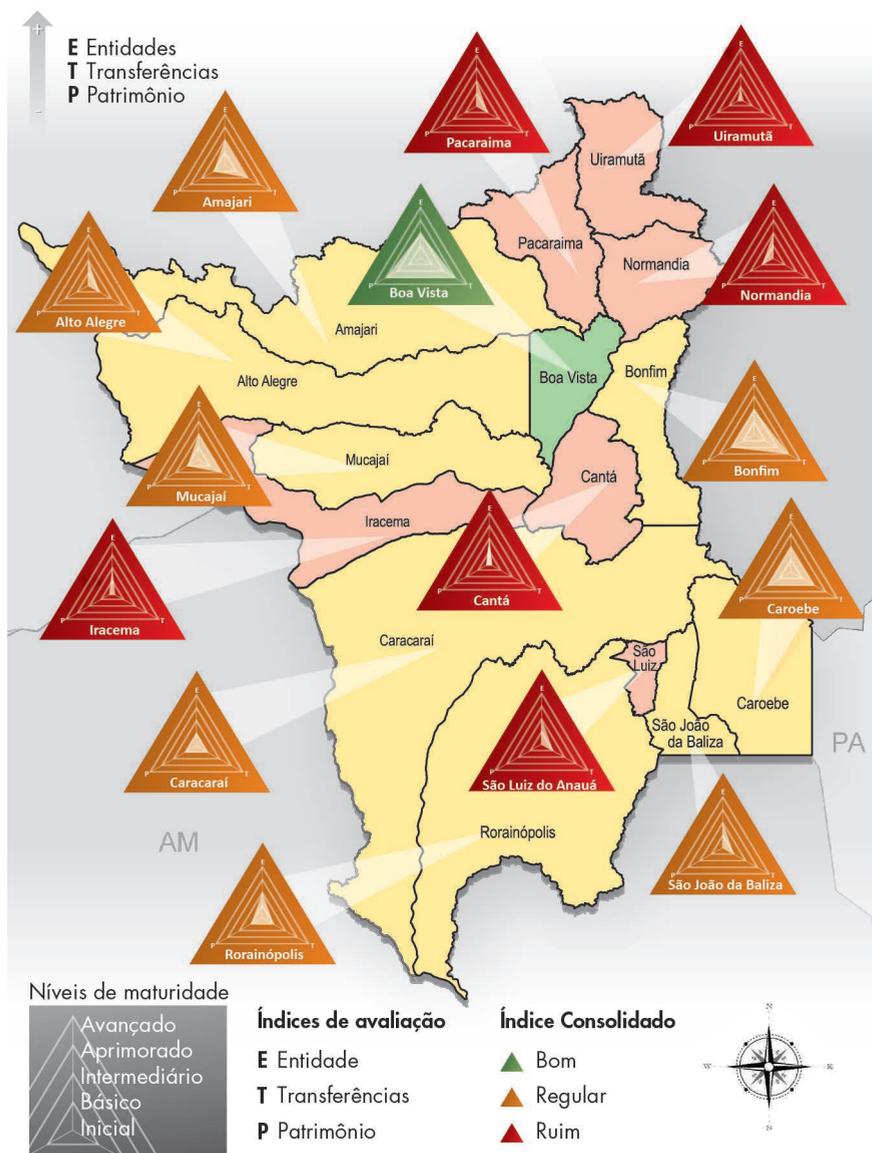
Anexos



ANEXO I - Índices de Conceitos de todos os municípios

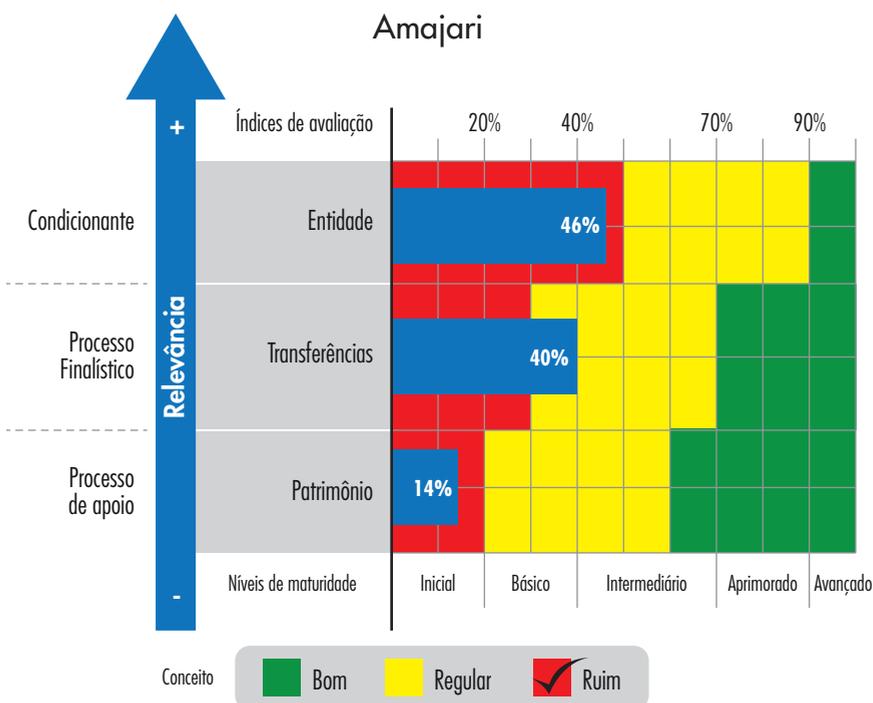
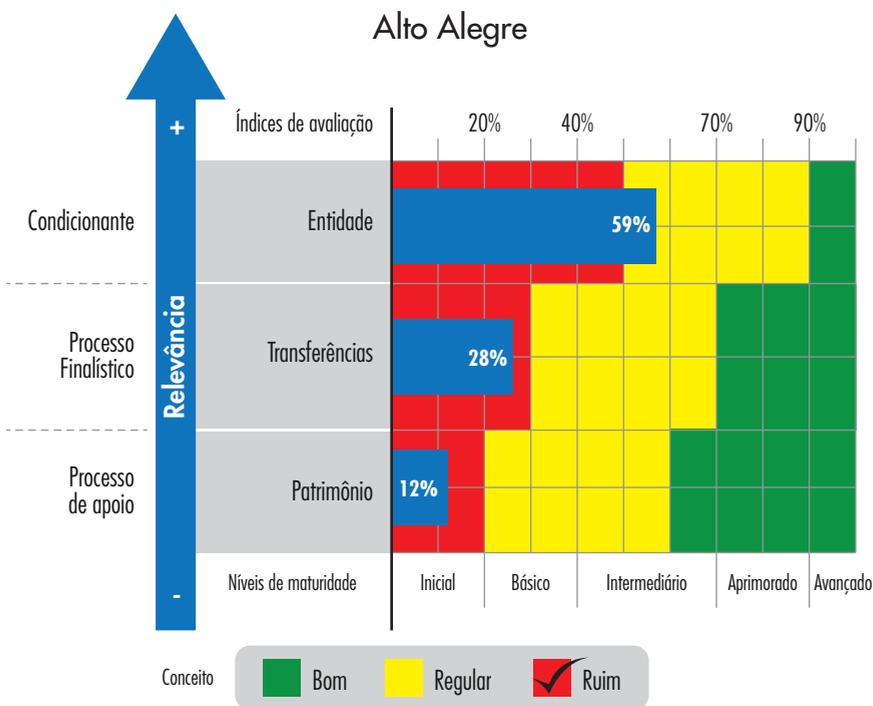
Mapa de índices

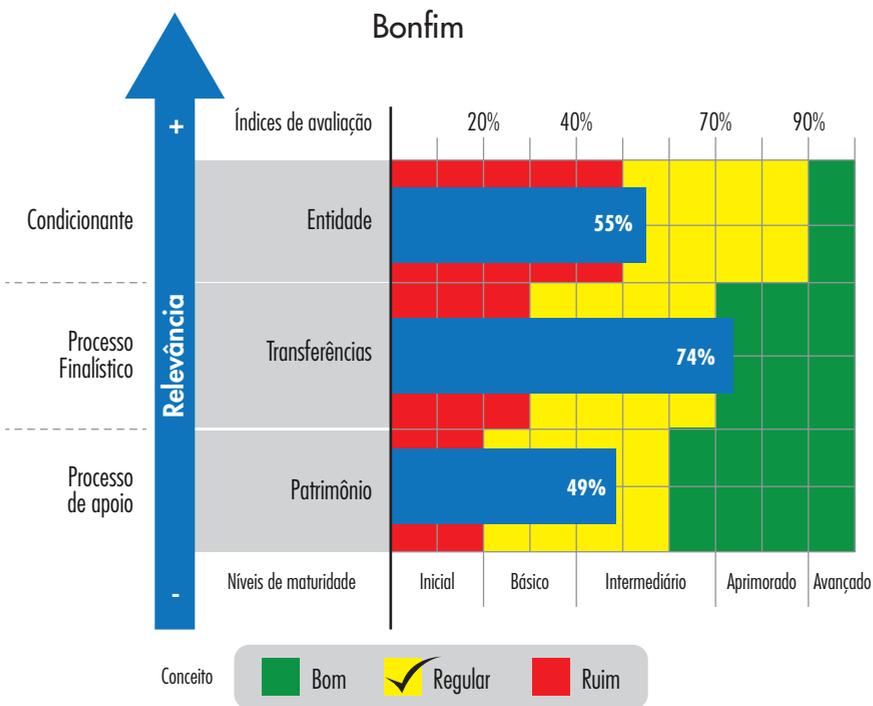
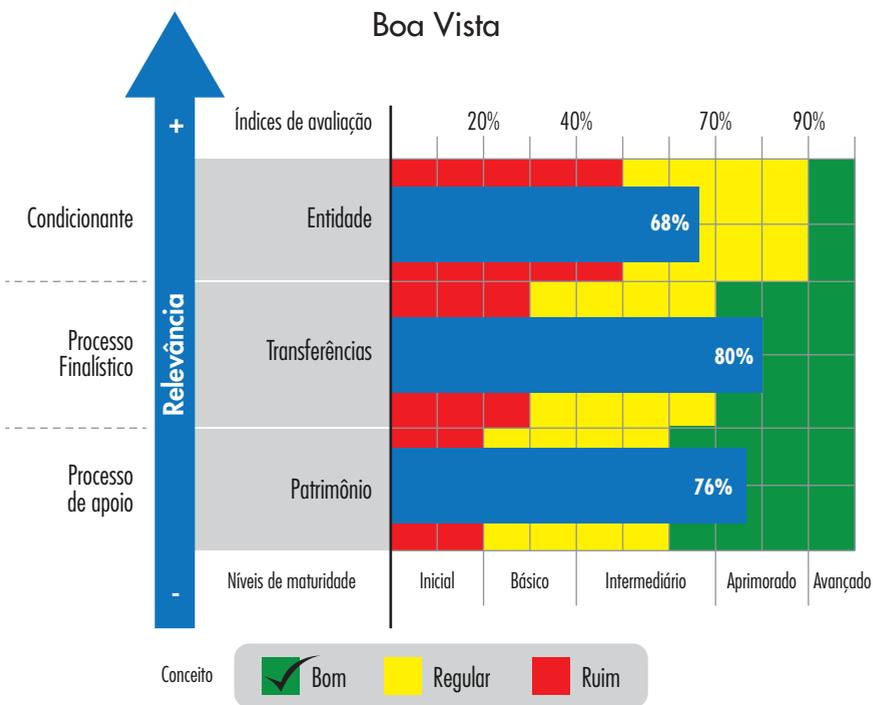
O índice de conceito é obtido pela combinação dos resultados dos índices de avaliação, de acordo com a escala de relevância que leva em conta a criticidade do nível avaliativo:

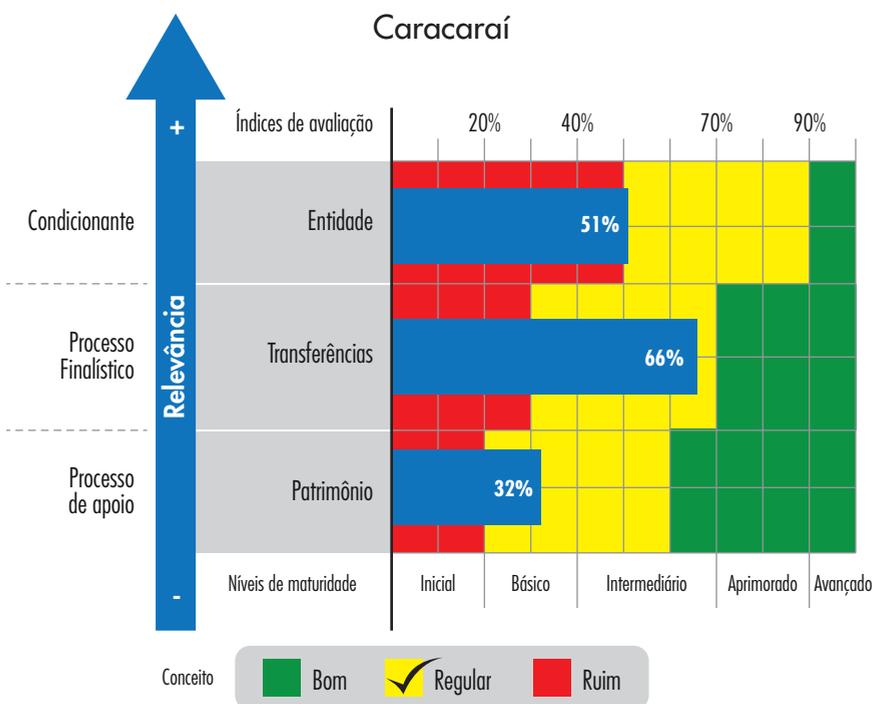
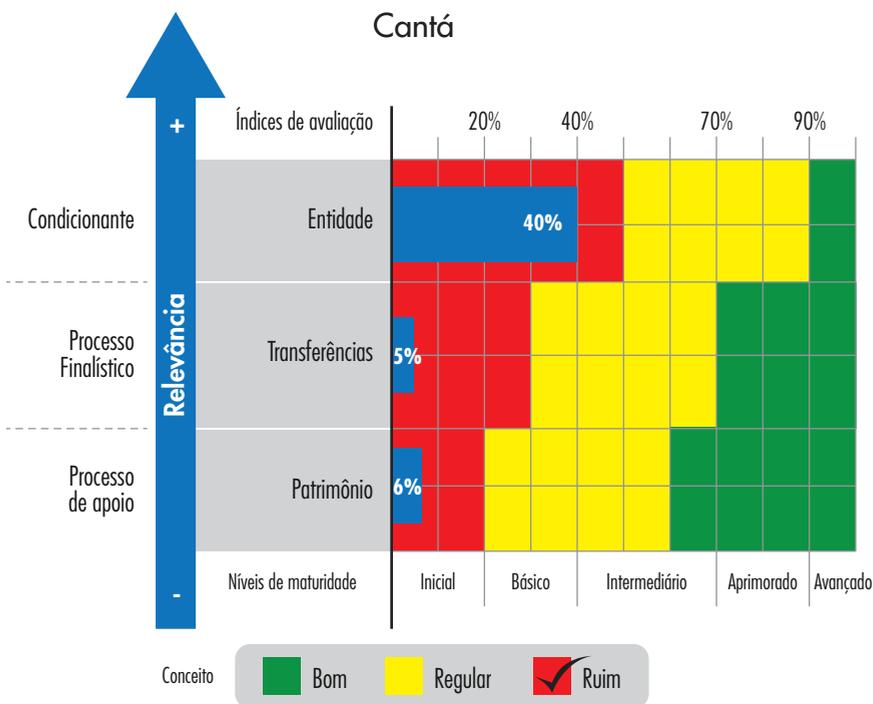


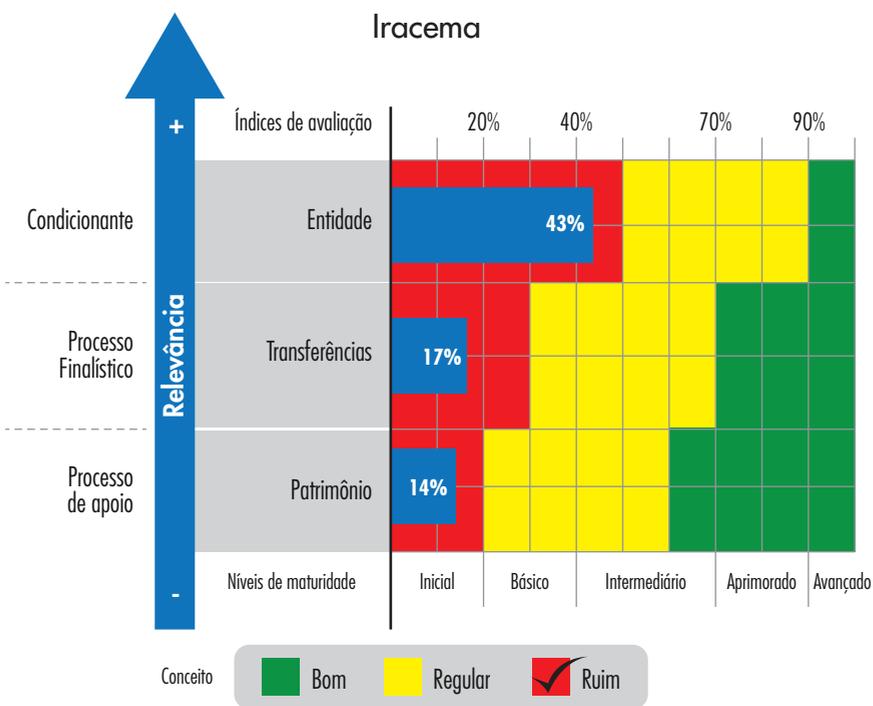
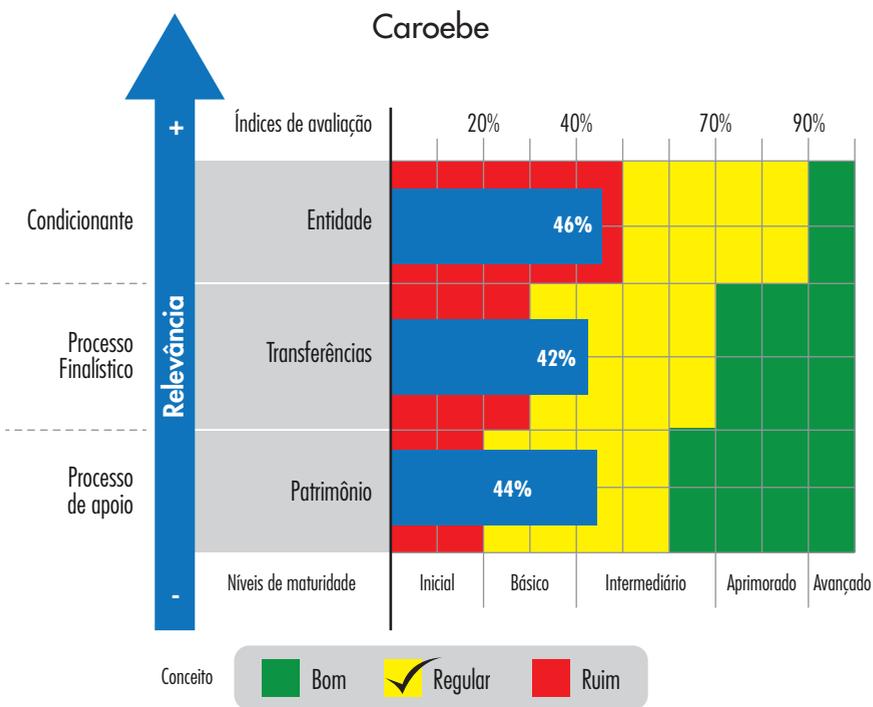


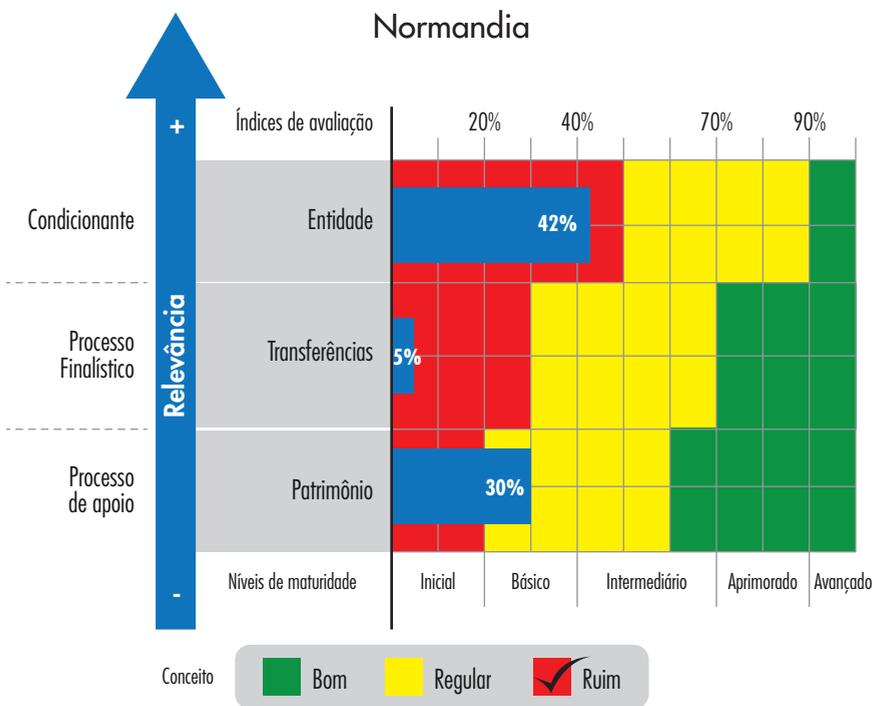
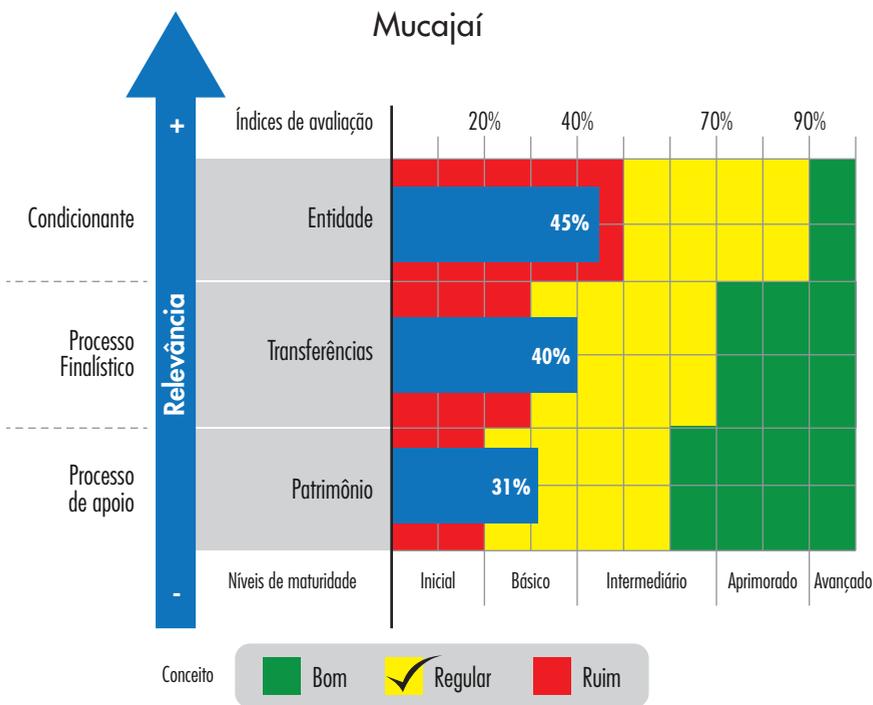
ANEXO II - Índices de Conceitos por município

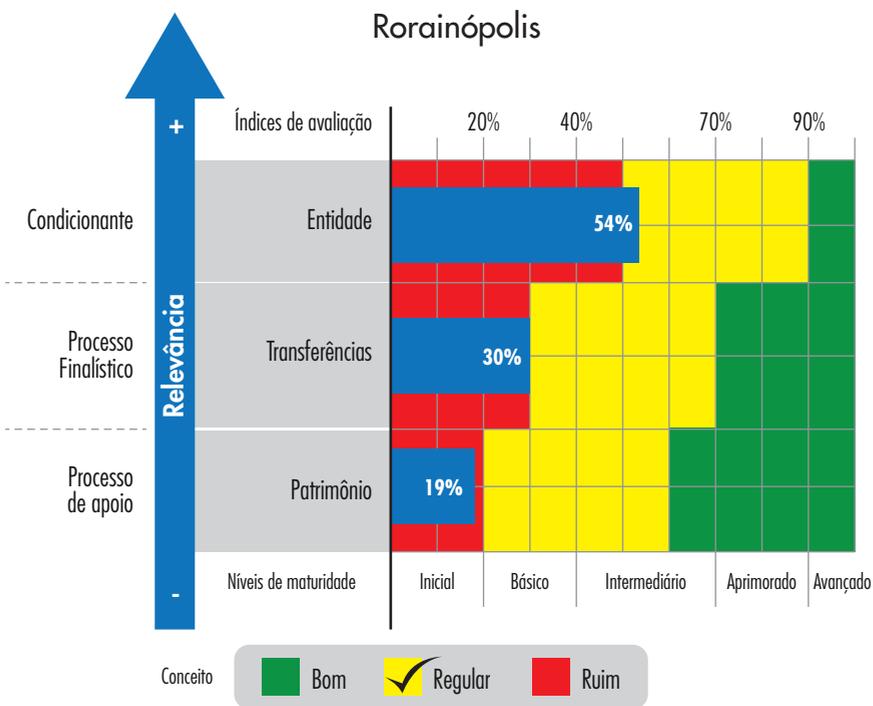
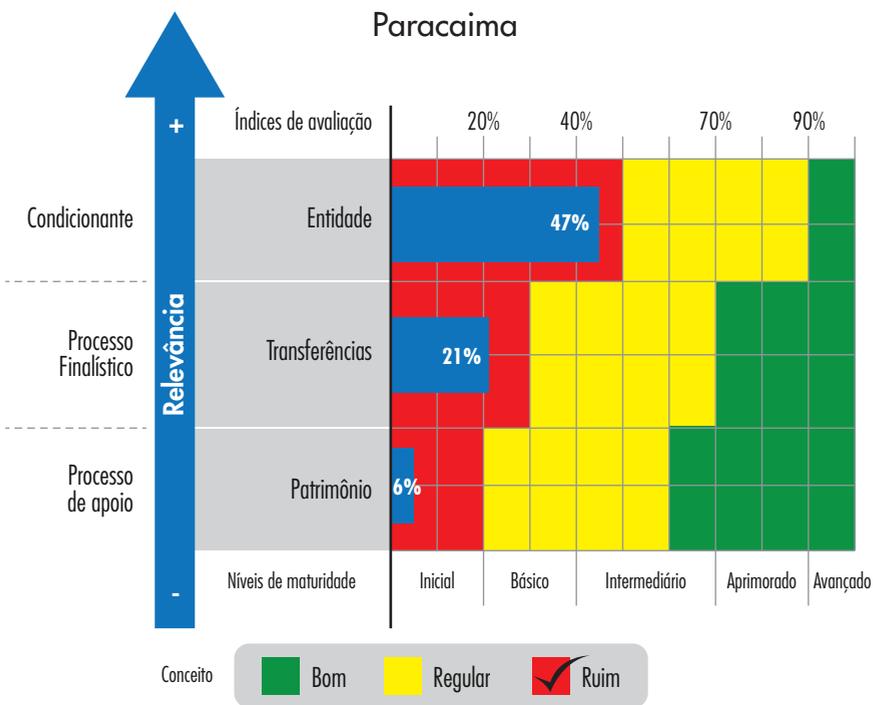






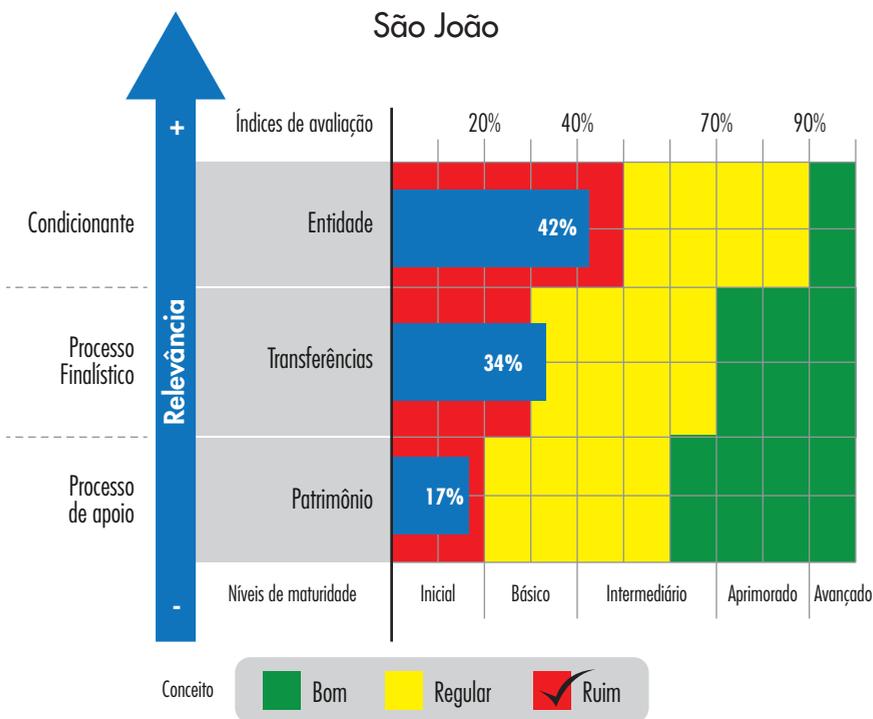




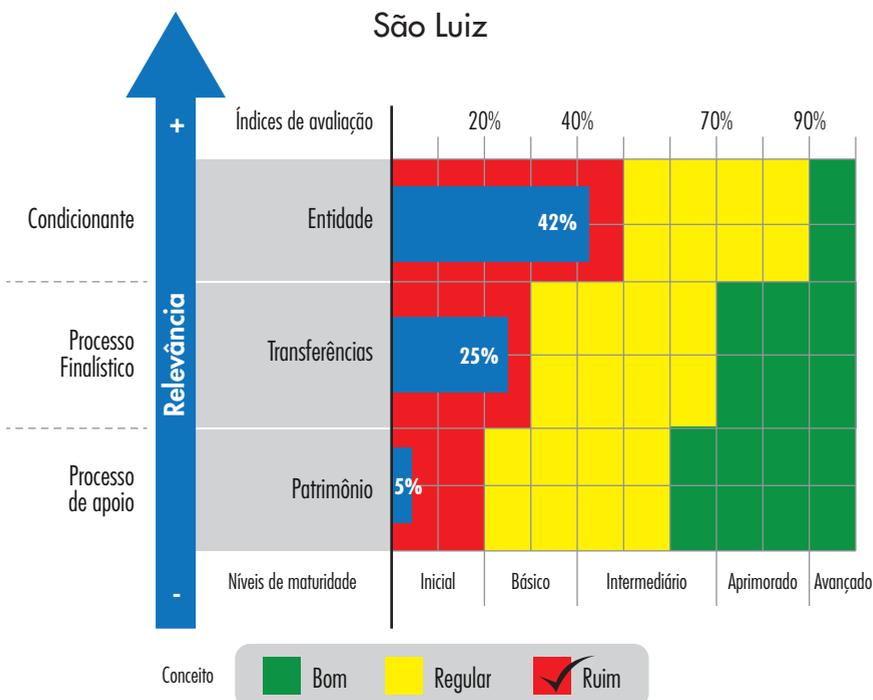


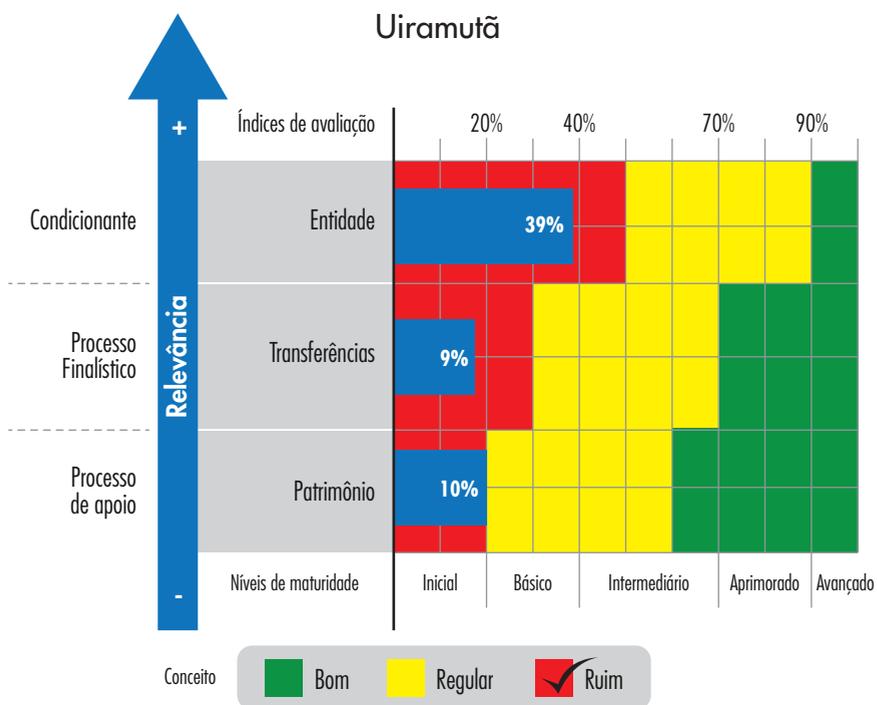


São João



São Luiz





ANEXO III - Dos órgãos/entidades fiscalizados

Órgão fiscalizado: Prefeitura Municipal de Alto Alegre/RR

Responsável: Sr. Pedro Henrique Wanderley Machado

Cargo: Prefeito

Período: desde janeiro de 2017

Órgão fiscalizado: Prefeitura Municipal de Amajari/RR

Responsável: Sra. Vera Lúcia Araújo Cardoso

Cargo: Prefeita

Período: desde janeiro de 2017

Órgão fiscalizado: Prefeitura Municipal de Bonfim/RR

Responsável: Sr. Joner Chagas

Cargo: Prefeito

Período: desde janeiro de 2017

Órgão fiscalizado: Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR

Responsável: Sra. Maria Tereza Saenz Surita Guimarães

Cargo: Prefeita

Período: desde janeiro de 2013 (reeleita)

Órgão fiscalizado: Prefeitura Municipal de Cantá/RR

Responsável: Sr. Carlos José da Silva

Cargo: Prefeito

Período: desde janeiro de 2017

Órgão fiscalizado: Prefeitura Municipal de Caracarái/RR

Responsável: Sra. Maria do Perpétuo Socorro de Lima Azevedo

Cargo: Prefeita

Período: desde janeiro de 2017

Órgão fiscalizado: Prefeitura Municipal de Caroebe/RR

Responsável: Sr. Argilson Raimundo Pereira Martins

Cargo: Prefeito

Período: desde janeiro de 2017

Órgão fiscalizado: Prefeitura Municipal de Iracema/RR

Responsável: Sr. Francisco Araújo

Cargo: Prefeito

Período: desde janeiro de 2017

Órgão fiscalizado: Prefeitura Municipal de Mucajaí/RR

Responsável: Sra. Eronildes Aparecida Gonçalves

Cargo: Prefeito

Período: desde janeiro de 2017

Órgão fiscalizado: Prefeitura Municipal de Normandia/RR

Responsável: Sr. Vicente Adolfo Brasil

Cargo: Prefeito

Período: desde janeiro de 2017

Órgão fiscalizado: Prefeitura Municipal de Pacaraima/RR

Responsável: Sr. Juliano Torquato dos Santos

Cargo: Prefeito

Período: desde janeiro de 2017

Órgão fiscalizado: Prefeitura Municipal de Rorainópolis/RR

Responsável: Sr. Leandro Pereira da Silva

Cargo: Prefeito

Período: desde janeiro de 2017

Órgão fiscalizado: Prefeitura Municipal de São João da Baliza/RR

Responsável: Sr. Marcelo Jorge Dias Fernandes

Cargo: Prefeito

Período: desde janeiro de 2017

Órgão fiscalizado: Prefeitura Municipal de São Luiz/RR

Responsável: Sr. James Moreira Batista

Cargo: Prefeito

Período: desde janeiro de 2017

Órgão fiscalizado: Prefeitura Municipal de Uiramutã/RR

Responsável: Sr. Manuel da Silva Araújo

Cargo: Prefeito

Período: desde janeiro de 2017



Responsabilidade pelo Conteúdo

Secretaria de Controle Externo - Roraima
Secretaria de Comunicação (Secom)

Projeto gráfico, diagramação e capa

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)
Secretaria de Comunicação (Secom)
Núcleo de Criação e Editoração (NCE)

Acórdãos

do Tribunal de Contas da União

Endereço

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício Anexo I Sala 431
70.042-900 Brasília - DF
(61) 3316 7322
Fax (61) 3316 7535
segecex@tcu.gov.br

Ouvidoria

0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam

www.tcu.gov.br

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável