

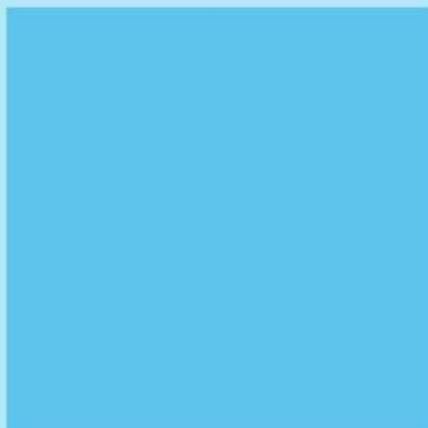
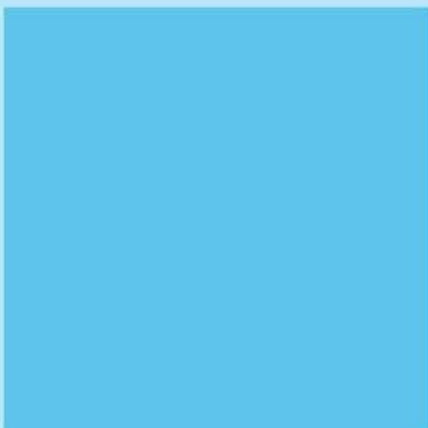
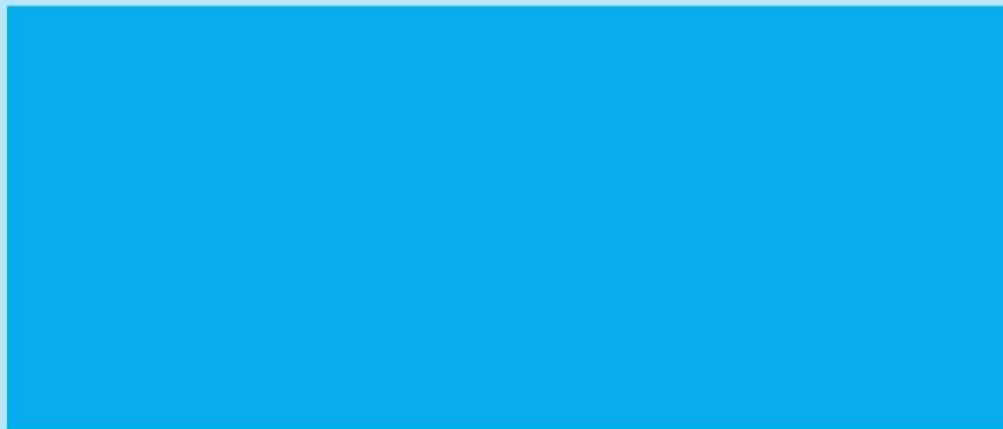
NOTA DE AUDITORIA - CONSULTORIA

Nº 1525997

Objeto da Consultoria: Proposição de critérios de priorização de análises de prestações de contas de convênios de saída e parcerias.

Secretaria de Estado de Governo (SEGOV)

27/12/2023



Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

Auditoria-Geral

Nota de Consultoria - N° 1525997

MISSÃO DA CGE

Aprimorar a gestão pública mineira, por meio da auditoria interna, da correição, da prevenção e combate à corrupção, promovendo eficiência, integridade, transparência e participação social.

VISÃO DA CGE

Ser excelência como órgão de controle interno, que contribui para uma administração pública íntegra, transparente e eficaz.

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

Auditoria-Geral

Nota de Consultoria nº 1525997

SUMÁRIO EXECUTIVO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Proposição de critérios de priorização de análises das prestações de contas pendentes de conclusão de convênios de saída e parcerias do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), com base em aspectos de risco, materialidade e oportunidade, com o objetivo de contribuir no desenvolvimento de ações de enfrentamento do passivo existente e na otimização do fluxo processual de análise.

POR QUE A CGE REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado tendo em vista a existência de significativo passivo de prestações de contas de instrumentos de transferência de recursos pendentes de conclusão (aprovação ou reprovação das contas pela autoridade competente) no âmbito do Poder Executivo Estadual.

QUAL A PROPOSTA APRESENTADA?

A proposta consiste na criação de um Indicador de Significância de Análise (ISA) para subsidiar a seletividade de instrumentos do passivo de prestações de contas que terão análises priorizadas no âmbito da SEGOV (que será o órgão do piloto da aplicação do modelo), a fim de direcionar os esforços empregados da equipe de analistas naqueles instrumentos cujos aspectos de riscos, materialidade e oportunidade, combinados, se mostrarem mais significativos. O ISA é composto por parâmetros associados aos critérios de risco, materialidade e oportunidade e consiste em uma nota atribuída a cada instrumento de transferência, calculada a partir da combinação dessas variáveis, cujo resultado está entre $0 \leq ISA \leq 1$, de tal modo que quanto mais próximo de 1 mais significativo o resultado, ou seja, quanto maior o ISA mais pertinente a análise da prestação de contas.

Elaboração: Diretoria Central de Auditoria de Políticas de Governo

SUMÁRIO

DESTINATÁRIO.....	6
REFERÊNCIA.....	6
ANÁLISE E PROPOSIÇÕES	8
1. Dos procedimentos da consultoria.....	8
2. Da contextualização da estrutura da SEGOV e do macroprocesso atinente à gestão de convênios e instrumentos congêneres de saída de recursos	9
3. Dos riscos relacionados ao objeto da consultoria	11
4. Do estoque de prestações de contas pendentes da SEGOV	14
5. Apresentação da proposta para a seletividade de instrumentos pendentes - o Indicador de Significância de Análise (ISA)	18
5.1 CRITÉRIO: RISCO	21
5.1.1 Parâmetro R1: status do instrumento.....	21
5.1.2 Parâmetro R2: quantidade de parcelas transferidas	22
5.1.3 Parâmetro R3: tipo de conveniente.....	22
5.1.4 Parâmetro R4: ano de término da vigência do instrumento.....	23
5.1.5 Parâmetro R5: tipo de atendimento.....	24
5.2 CRITÉRIO: MATERIALIDADE	25
5.3 CRITÉRIO: OPORTUNIDADE.....	26
5.3.1 Parâmetro OP1: status atual da vistoria	27
5.3.2 Parâmetro OP2: status da prestação de contas	28
5.4 OUTROS EXEMPLOS DE CRITÉRIOS QUE PODEM SER CONSIDERADOS NA REVISÃO DA PROPOSTA DO INDICADOR	30
5.4.1 Relevância.....	30
5.4.2 Criticidade	30
5.5 CÁLCULO DO INDICADOR DE SIGNIFICÂNCIA DE ANÁLISE (ISA).....	31
CONCLUSÃO	33
APÊNDICE I – Critérios e Parâmetros do Indicador de Significância de Análise (ISA).....	37

NOTA DE AUDITORIA - CONSULTORIA Nº 1525997

DESTINATÁRIO

Subsecretário de Gestão de Transferências Estaduais

REFERÊNCIA

A presente consultoria tem por escopo a proposição de critérios de priorização de análises do passivo de prestações de contas de convênios de saída e parcerias do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), com base em aspectos de materialidade, relevância, oportunidade e riscos, a partir de piloto fundamentado nos dados¹ dos instrumentos pendentes (passivo) da Secretaria de Estado de Governo (SEGOV).

Preliminarmente, para compreensão da consultoria, destaca-se a existência de significativo passivo de prestações de contas de instrumentos de transferência de recursos sem análise no âmbito do Poder Executivo Estadual, conforme evidenciado nos diagnósticos realizados ou coordenados pela CGE em 2019² e 2021³. Para fins de alinhamento, denomina-se passivo de prestações de contas o estoque dos instrumentos de transferência de recursos cujas prestação de contas estão pendentes de conclusão de aprovação ou reprovação das contas pela autoridade competente (ordenador de despesas).

No diagnóstico apurado em 2021, por exemplo, a Nota de Auditoria nº 1127296 trouxe a estimativa do quantitativo de prestação de contas pendentes e evidenciou, à época, a existência de estoque de 191.498 instrumentos pendentes de conclusão, o equivalente a cerca de R\$ 14,5 bilhões. A Nota destacou como uma das medidas para tratar e mitigar o passivo de prestações de contas a “adoção de critérios, considerando, inclusive, a capacidade limitada de força de trabalho disponível, sem, contudo, padronizá-los ao ponto de desconsiderar a particularidade de cada órgão/entidade”.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) manifestou, no Relatório Definitivo de Auditoria Operacional sobre a gestão dos instrumentos de parcerias firmados entre a Secretaria de Estado de Justiça e

¹ Arquivo [2.relatorio_SEGOV_prestacao_contas_v1_v2_20230911_status_baixa_contabil a], com 1.533kb, aba [CONVENIOS V2], enviado pela SEGOV em 17/10/2023.

² Diagnóstico do Passivo de Prestação de Contas de Convênios de Saída e Instrumentos Congêneres no Âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, emitido em 18/07/2019 pela Superintendência Central de Fiscalização de Contratações e de Transferência de Recursos da CGE (Resolução CGE Nº 14/2019).

³ Nota de Auditoria nº 1127296 referente ao monitoramento do passivo de prestação de contas de instrumentos de transferência de recursos celebrados no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, de 30/12/2021, da Superintendência Central de Fiscalização de Contratações e de Transferência de Recursos da CGE.

Segurança Pública (SEJUSP) e as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs), emitido em 2022, “que o alto passivo de prestação de contas é um problema generalizado no âmbito das Secretarias do poder executivo estadual” e ponderou que “para reduzir o atual passivo das Secretarias de Estado, cabe ao executivo de MG estabelecer parâmetros objetivos mínimos para a seletividade dos processos de prestações de contas a serem analisados pela administração estadual, a fim de que sejam definidos critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco na seleção destes processos”.

A morosidade das análises e a intempestividade na instauração das tomadas de contas especiais são obstáculos ao exercício do controle externo, conforme citação no Relatório emitido pelo TCE-MG:

“[...] destaque-se que tamanho atraso para instaurar tomadas de contas especiais corresponde à legitimação de prejuízos da Fazenda e à obstrução da atividade de controle externo, fatos absurdos e atentatórios ao princípio republicano, levando à impossibilidade de recuperar valores, que, somados, chegam à ordem de milhões de reais” (Tomada de Contas Especial nº 862.691).

Sobre o aumento dos estoques de prestações de contas de transferências de recursos pendentes de análise pelos órgãos concedentes, na esfera federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) recomenda⁴, há quase uma década, a adoção de providências para redução do passivo e alerta⁵ que é uma situação grave que afeta diretamente a eficácia da recuperação de valores porventura desviados ou aplicados de forma irregular e que impacta extremamente na possibilidade de prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública.

Nesse contexto, a presente ação de consultoria é proposta com o objetivo de contribuir no desenvolvimento de ações de enfrentamento do passivo existente e de prevenção da formação de novos passivos, bem como de otimizar o fluxo processual de análise de prestação de contas de instrumentos de transferências e medidas administrativas decorrentes dessa análise. Os objetivos específicos pactuados no âmbito da consultoria foram:

- Apresentar à SEGOV propostas de critérios de priorização de análise de prestações de contas de convênios de saída e parcerias do MROSC, considerando os aspectos de materialidade, relevância, criticidade e outros fatores de riscos;

⁴ Tais como os entendimentos proferidos nos seguintes julgados: Acórdão de Relação 5508/2014 – Segunda Câmara; Acórdão 7790/2015 – Primeira Câmara; Acórdão 2378/2016 – Plenário; Acórdão 2086/2017 – Plenário; Acórdão 3232/2017 – Segunda Câmara; Acórdão 9939/2017 – Segunda Câmara; Acórdão 12157/2018 – Segunda Câmara; Acórdão de Relação 2451/2019 – Segunda Câmara; Acórdão 450/2020 – Segunda Câmara; Acórdão de Relação 7725/2020 – Segunda Câmara; Acórdão 2794/2021 – Plenário; Acórdão de Relação 5460/2022 – Segunda Câmara.

⁵ Acórdão 2077/2023 – Plenário e Acórdão 2794/2021 – Plenário.

- Fornecer à SEGOV subsídios para uma implementação piloto dos critérios propostos, considerando os dados dos convênios de saída e parcerias do MROSC dessa Secretaria;
- Fornecer à SEGOV subsídios para o estabelecimento de critérios de priorização de análise de prestações de contas de convênios de saída e parcerias do MROSC no âmbito do Poder Executivo Estadual, tendo em vista a competência dessa Secretaria como órgão central na coordenação de convênios de saída e parcerias, nos termos do artigo 30, IV da Lei Estadual nº 24.313/2023;
- Fornecer à SEGOV, com base no escopo e nos resultados da consultoria, subsídios para possíveis aprimoramentos na gestão dos instrumentos e no sistema Sigcon-MG – Módulo Saída, a exemplos de campos no sistema, geração de alertas, automatizações, entre outras possibilidades.

A consultoria foi conduzida considerando as diretrizes da Instrução Normativa (IN) CGE/GAB nº 01/2021⁶, que estabelece as orientações técnicas da atividade de Auditoria Interna Governamental (AIG) do Poder Executivo Estadual, bem como as Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna. Foram empregadas metodologias e técnicas de auditoria apropriadas e compatíveis com o escopo definido, tais como pesquisa bibliográfica e levantamento de normativos e *frameworks* atinentes ao assunto, análise de dados, análise de problemas, reuniões e *benchmarking*.

Ressalta-se que os serviços de consultoria compreendem atividades de assessoramento à alta administração, sendo requisito imperativo a delimitação prévia do escopo e a natureza estratégica do trabalho em relação aos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos, desde que condizentes com os valores, estratégias e objetivos do órgão ou entidade, resguardada a independência profissional e a objetividade do auditor interno governamental, sem que ele assuma responsabilidade pelas decisões decorrentes adotadas⁷, cujas competências são próprias dos gestores ou da unidade examinada⁸.

ANÁLISE E PROPOSIÇÕES

1. Dos procedimentos da consultoria

A consultoria seguiu, sinteticamente, as etapas descritas abaixo:

- Emissão da Ordem de Serviço nº 60/2023 em 08/08/2023 (documento SEI! 70891173);
- Análise preliminar do objeto mediante a seleção de legislação e normas aplicadas ao tema; leitura de materiais de referência sobre o passivo de instrumentos pendentes

⁶ IN CGE/GAB nº 01/2021, de 30/11/2021, alterada pelas IN CGE/GAB nº 01/2022 e nº 02/2022.

⁷ Item 45 do Anexo da Instrução Normativa CGE/GAB Nº 01/2021.

⁸ Item 49 do Anexo da Instrução Normativa CGE/GAB Nº 01/2021.

de análise (a exemplo dos diagnósticos emitidos pela CGE-MG e acórdãos do TCE-MG); leitura de materiais produzidos pela Controladoria Setorial-CSET da SEGOV (a exemplo do Relatório da Avaliação de Gerenciamento de Riscos dos Processos de Fiscalização de Convênios de Saída, da Nota de Consultoria com sugestões de procedimentos a serem adotados em relação a Acórdãos do TCE-MG quanto à incidência da prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento, do Relatório Preliminar de Auditoria referente à Auditoria Baseada em Riscos no subprocesso de Fiscalização de Convênios de Saída); entendimento da experiência do governo federal no âmbito da Controladoria Geral da União (com o procedimento informatizado Malha Fina Convênio);

- Emissão do relatório de análise preliminar do objeto e identificação dos eventos de riscos associados ao tema a partir dos trabalhos antecedentes;
- Reunião de abertura entre as equipes de auditoria e da unidade auditada (Superintendência Central de Convênios e Parcerias) em 23 de agosto de 2023;
- Reunião com a CSET da SEGOV, em 12 de setembro de 2023, acerca dos trabalhos de auditoria realizados pela unidade no tema convênios de saída e/ou parcerias MROSC;
- Levantamento de informações disponíveis na base de dados do sistema Sigcon-MG – Módulo Saída, atinentes às prestações de contas pendentes de análise da SEGOV, e no Armazém SIAFI v4.2;
- Realização de 04 reuniões de interlocução com a SEGOV para esclarecimentos e coleta de subsídios acerca dos dados disponibilizados à equipe de auditoria (em 06/09/2023, 27/09/2023 e 08/11/2023 com a Superintendência Central de Convênios e Parcerias e, em 24/10/2023, com a Superintendência de Apoio ao Desenvolvimento Municipal);
- Apresentação da primeira proposta de critérios de priorização, realizada pela equipe da Diretoria Central de Auditoria de Programas de Governo, em 29 de novembro de 2023, com a participação da Superintendência Central de Convênios e Parcerias e da Superintendência de Apoio ao Desenvolvimento Municipal, bem como busca conjunta de indicação de outros possíveis parâmetros de seletividade.
- Apresentação da proposta final de critérios de priorização, realizada pela equipe da Diretoria Central de Auditoria de Programas de Governo, em 19 de dezembro de 2023, com a participação da Superintendência Central de Convênios e Parcerias e da Superintendência de Apoio ao Desenvolvimento Municipal, com a seleção de oito parâmetros para a composição do Indicador de Significância de Análise (ISA) calculado para cada instrumento pendente de análise conclusiva no âmbito da SEGOV.

2. Da contextualização da estrutura da SEGOV e do macroprocesso atinente à gestão de convênios e instrumentos congêneres de saída de recursos

Nos termos do Decreto Estadual nº 48.635, de 19 de junho de 2023, a estrutura da SEGOV que trata da temática objeto dessa prestação de serviço de consultoria está

contida na Subsecretaria de Gestão de Transferências Estaduais, que é composta pelas seguintes superintendências e diretorias (figura 01):

Figura 01: Organograma da Subsecretaria de Gestão de Transferências Estaduais



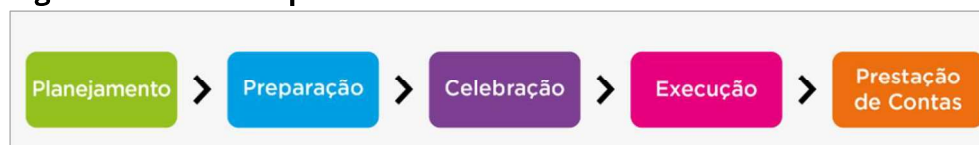
Fonte: Imagem elaborada pela equipe de auditoria, informações extraídas do sítio da SEGOV.

As atribuições de cada superintendência e diretoria acima constam discriminadas no decreto supracitado, mas a título de ilustração, destacam-se as seguintes competências da Subsecretaria de Gestão de Transferências Estaduais:

- Coordenar, subsidiar, acompanhar e realizar atividades referentes à gestão tecnológica, normativa e de cadastros de convênios de saída, de termos de fomento, de termos de colaboração e contratos de gestão com serviços sociais autônomos para repasse discricionário de recursos financeiros de dotações consignadas no orçamento fiscal;
- Fomentar o desenvolvimento municipal por meio da transferência voluntária de recursos consignados no orçamento da SEGOV, propiciando o aprimoramento da gestão de convênios, termos de fomento e termos de colaboração;
- Coordenar a operacionalização das transferências voluntárias estaduais que promovem o alinhamento político intragovernamental e intergovernamental.

Por sua vez, o macroprocesso relativo ao objeto de auditoria pode ser ilustrado de forma simplificada no fluxo a seguir (figura 02):

Figura 02: Fluxo Simplificado de Convênios de Saída e Parcerias MROSC



Fonte: Manual do SIGCON-Saída. Disponível on-line. Acesso em 15/09/2023.

O principal sistema informatizado que suporta o macroprocesso em questão é o Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais - SIGCON-MG, criado pelo Decreto Estadual nº 44.424/2006, com a finalidade de

acompanhar, coordenar e controlar os instrumentos de natureza financeira que permitam a entrada e a saída de recursos no Tesouro Estadual. As fases destacadas na imagem acima podem contemplar subprocessos próprios, que estão descritos detalhadamente no manual on-line⁹ do SIGCON-Saída.

Considerando que o objeto desta consultoria tem como escopo a sugestão de critérios de priorização de análises do passivo de prestações de contas de convênios de saída e parcerias do MROSC, salienta-se que o foco do presente trabalho incide sobre a última etapa do fluxo acima.

Destaca-se que a CSET da SEGOV emitiu, em 26 de julho de 2023, o Relatório Preliminar de Auditoria nº 1279703 referente à Auditoria Baseada em Riscos (ABR) no subprocesso de Fiscalização de Convênios de Saída, com o objetivo de avaliar o sistema de controles internos visando à sua adequação e eficácia. As conclusões alcançadas, por meio da ação de auditoria, consistiram na identificação de fragilidades nas seguintes fases: na instauração e na conclusão das Tomadas de Contas Especial; no acompanhamento da regularidade do cadastro do conveniente/parceiro no Cadastro Geral de Convenientes do Estado de Minas Gerais (CAGEC); nos procedimentos para verificação do cumprimento da finalidade do objeto e na tempestividade da elaboração dos termos aditivos.

3. Dos riscos relacionados ao objeto da consultoria

Considerando as Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna, a norma 2120, estabelecida pelo Instituto de Auditores Interno do Brasil (IIA), estabelece que “a atividade de auditoria interna deve avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria dos processos de gerenciamento de riscos”. Complementarmente, a norma preconiza que “durante os trabalhos de consultoria, os auditores internos devem abordar os riscos de forma consistente com os objetivos do trabalho e estar alertas à existência de outros riscos significantes” (norma 2120.C1).

Consoante entendimento do TCU, riscos são eventos cujo impacto é negativo e exigem avaliação e resposta da administração pública. Riscos afetam de maneira adversa as organizações e prejudicam a capacidade de realização dos objetivos da entidade.

Para identificação dos riscos significantes a que a unidade examinada está exposta, relacionados ao objeto dessa consultoria, foram considerados aqueles já apontados nos trabalhos antecedentes realizados por unidades do órgão central da CGE ou pela CSET da SEGOV, conforme indicados no quadro a seguir:

⁹ Disponível em <https://manual.sigconsaida.mg.gov.br/geral/master>, acesso em 15/09/2023.

Quadro 01: Levantamento dos riscos associados ao subprocesso de fiscalização e prestação de contas dos instrumentos de transferências de recursos

Evento de Risco	Possíveis Causas	Possíveis Consequências
Perda de prazo na adoção das medidas administrativas internas que precedem a instauração das Tomadas de Contas Especiais ¹⁰ .	Inexistência de controles gerenciais de prazos no procedimento de Tomada de Contas Especial – TCE dentro do órgão/entidade.	Aplicação de multa à autoridade administrativa pelo TCE-MG por não instauração de Tomada de Contas Especial no prazo convencionado (inobservância do prazo legal de 180 dias para instauração das Tomadas de Contas Especiais –TCE, nos termos da IN TCE/MG 3/2013, art. 3º-§1º).
Descumprimento da finalidade do objeto do convênio ou do instrumento congênere ¹¹ .	Ausência de procedimentos institucionalizados. Ausência de padronização de procedimento operacional para verificar o cumprimento da finalidade do objeto. A análise do cumprimento da finalidade do objeto é determinada exclusivamente a partir das vistorias in loco.	Dano ao erário. Instauração de Tomadas de Contas Especiais. Inscrição do convenente no SIAFI-MG.
Prestação de contas com análise intempestiva ¹² .	Grande volume de instrumentos celebrados. Grande volume de instrumentos a serem analisados, que se soma a um passivo incremental. Prioridade na celebração em detrimento da análise de prestação de contas, por parte da gestão. Ausência de controle e monitoramento das transferências efetuadas no âmbito dos órgãos. Estrutura reduzida das equipes responsáveis pela análise das prestações de contas. Alta rotatividade de analistas de prestação de contas. Ausência de capacitação. Problemas relativos às funcionalidades dos sistemas eletrônicos estaduais.	Aumento do estoque (passivo) de prestação de contas pendente de análise.
Reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento pelo TCE/MG ¹³ .	Realidade estrutural dos órgãos da Administração Pública. Instrumentos analisados intempestivamente (morosidade da análise). Elevado número de instrumentos celebrados e aguardando análise (passivo). Inobservância de diversas intimações do TCE/MG quanto ao descumprimento de prazos. Ausência de controles eficazes. Ausência de medidas estruturais no âmbito do	Não aplicação de sanções/multa ao responsável e respectiva ausência de ressarcimento do dano ao erário. Possibilidade de responsabilização no âmbito da Segov. Diminuição ou ausência de ressarcimento ao erário Estadual (não recomposição do

¹⁰ Fonte: Relatório Preliminar de Auditoria 1279703.23, emitido pela CSET-SEGOV, página 16-17.

¹¹ Fonte: Relatório Preliminar de Auditoria 1279703.23, emitido pela CSET-SEGOV, página 43.

¹² Fonte: Diagnóstico do Passivo de Prestação de Contas de Convênios de Saída e Instrumentos Congêneres de 2019, emitido pela CGE, página 35.

¹³ Fonte: Risco indicado na Nota de Consultoria 1420035.23, emitida pela CSET-SEGOV.

Evento de Risco	Possíveis Causas	Possíveis Consequências
	Estado para otimizar a análise e aprovação das prestações de contas. Ausência de pacificação de entendimentos entre os órgãos (TCE/MG, CGE/MG e AGE/MG).	erário). Notificação/Intimação do TCE/MG ao Secretário. Multa o TCE/MG ao Secretário. Alto custo para análise dos instrumentos (ineficiência/ineficácia).
Não localização da entidade ¹⁴ .	Endereços desatualizados, constantes no Plano de Trabalho e no processo físico de convênio. Desativação/Inexistência do convenente.	Atraso na rota de viagem em execução. Não execução das vistorias planejadas
Observações incompletas ao acompanhante da vistoria ¹⁵ .	Insuficiência de capacitação, treinamento, reciclagem, e sistematização dos entendimentos técnicos para análise do cumprimento do objeto e das diversas situações encontradas durante as vistorias.	Aprovação parcial ou reprovação total do convênio. Ocorrência de acidente relacionado à segurança da obra (Ex.: Creche com vergalhões expostos). Divergência de entendimentos sobre a execução do objeto do convênio.
Análise intempestiva do monitoramento ¹⁶ .	Escassez de pessoal.	Impossibilidade/Dificuldade de prevenir execução indevida dos convênios nas fases subsequentes.
Existência de itens depreciados, desgastados, sem manutenção ¹⁷ .	Tempo significativo entre a aquisição dos itens e a realização da vistoria.	Dificuldade de concluir sobre o alcance da finalidade dos itens adquiridos.
Ausência de check-list para fiscalização de convênios por tipo de objeto pactuado ¹⁸ .	Ausência de formalização/sistematização dos entendimentos técnicos para análise do cumprimento do objeto e das diversas situações encontradas durante as vistorias.	Dificuldade para concluir sobre o alcance da finalidade dos itens adquiridos.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, 11/2023.

Considerando a questão motivadora da presente consultoria, a saber, o passivo de prestações de contas de convênios e parcerias pendentes de conclusão, esclarece-se que a proposta de critérios de seletividade de instrumentos que terão análises prioritizadas, embora não solucione as causas identificadas (a exemplo do grande volume de instrumentos a serem analisados, que se soma a um passivo incremental; da escassez de pessoal e o desequilíbrio entre a capacidade operacional dos

¹⁴ Fonte: Risco alto indicado no RA 1490.0883.20, emitido pela CSET-SEGOV (atividade 25).

¹⁵ Fonte: Risco extremo indicado no RA 1490.0883.20, emitido pela CSET-SEGOV (atividade 38).

¹⁶ Fonte: Risco alto indicado no RA 1490.0883.20, emitido pela CSET-SEGOV (atividade 03).

¹⁷ Fonte: Risco alto indicado no RA 1490.0883.20, emitido pela CSET-SEGOV (atividades 29, 30 e 33).

¹⁸ Fonte: Risco alto indicado no RA 1490.0883.20, emitido pela CSET-SEGOV (atividade 29).

órgãos/entidades e o volume de trabalho requerido para analisar as prestações de contas recebidas; dos problemas relativos às funcionalidades dos sistemas eletrônicos estaduais, tais como falta de integração dos sistemas e ausência de módulos de monitoramento e prestações de contas das parcerias firmadas, entre outros), irá direcionar os esforços empregados da equipe de analistas naqueles instrumentos cujos aspectos de riscos, materialidade, relevância e oportunidade, combinados, se mostrarem mais significativos.

4. Do estoque de prestações de contas pendentes da SEGOV

Para alcançar os objetivos previamente acordados, a equipe de auditoria analisou os dados sobre os convênios e instrumentos congêneres pendentes de análise conclusiva no âmbito da SEGOV.

Para tanto, a unidade auditada compilou base de dados¹⁹ extraída do sistema SIGCON-Saída referente as prestações de contas pendentes de conclusão. A consulta retornou 3.885 registros de número SIAFI, classificados em relação ao tipo de instrumento (forma de celebração da transferência de recursos) como:

Figura 03: Tipos de Instrumentos Celebrados

Tipo de Instrumento	Contagem de Número Convênio
CONVÊNIO	3242
TERMO DE FOMENTO	642
TERMO DE COLABORAÇÃO	1
Total	3885

Elaborado pela equipe de auditoria, 11/2023.

Acerca do tipo de conveniente, tem-se a seguinte classificação:

Figura 04: Tipos de Convenientes

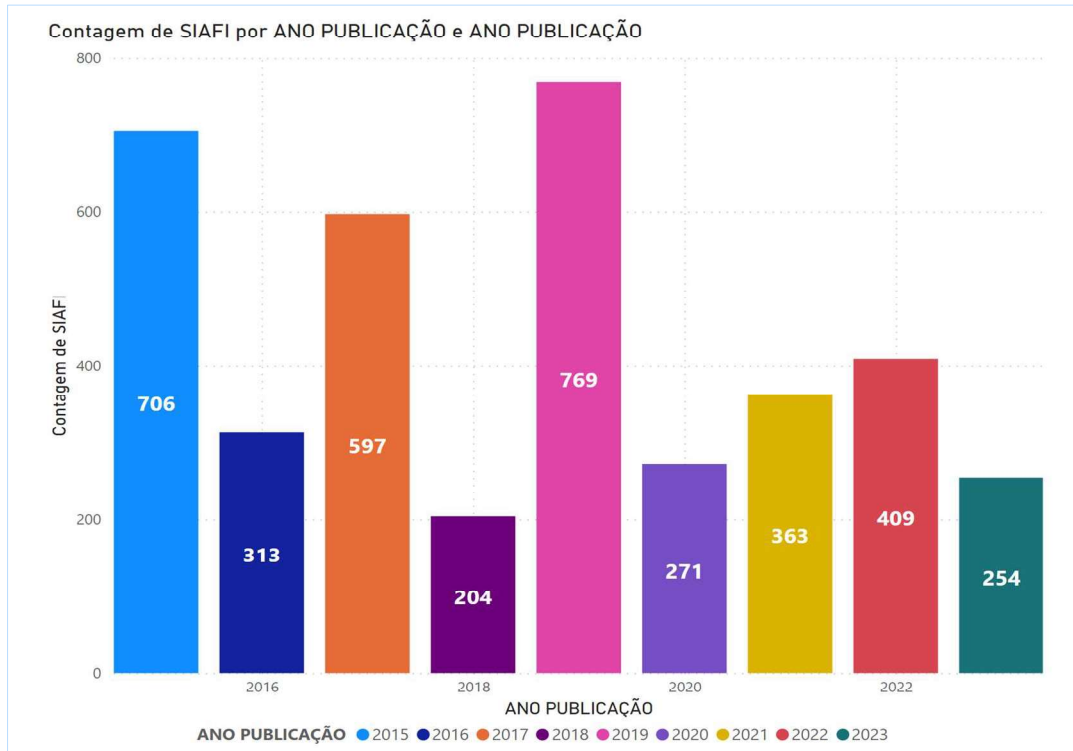
Conveniente TIPO	Contagem de Número Convênio
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	2840
ENTIDADE PRIVADA SEM FINS LUCRATIVOS	1037
CONSÓRCIO PÚBLICO	5
ENTIDADE PÚBLICA	3
Total	3885

Elaborado pela equipe de auditoria, 11/2023.

Os 3885 instrumentos constam distribuídos conforme os seguintes anos de publicação dos termos:

¹⁹ Arquivo [2.relatorio_SEGOV_prestacao_contas_v1_v2_20230911_status_baixa_contabil a], com 1.533kb, aba [CONVENIOS V2], enviado pela SEGOV em 17/10/2023.

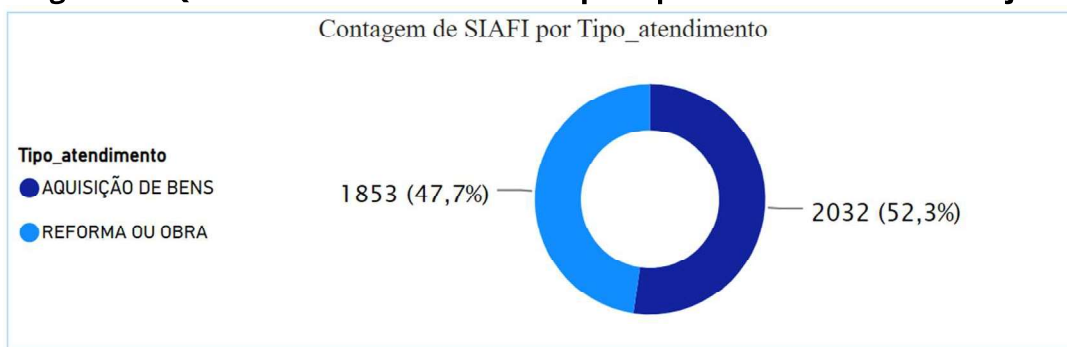
Figura 05: Quantidade de instrumentos por ano de publicação



Elaborado pela equipe de auditoria, 11/2023.

Sobre o tipo de atendimento dos 3885 instrumentos pendentes de conclusão de análise da prestação de contas, relacionado ao objeto pactuado, a classificação sintética indica a seguinte distribuição:

Figura 06: Quantidade de instrumentos por tipo de atendimento do objeto



Elaborado pela equipe de auditoria, 11/2023.

Em relação a vigência dos 3885 instrumentos, constam 3240 com registro de encerrado (83,4%) e 645 vigentes (16,6%).

A base de dados extraída traz informações atinentes aos status de prestação de contas de cada instrumento, conforme classificação do sistema SIGCON-Saída. Para os 3885 instrumentos foram identificados 13 status distintos e um campo vazio (em branco), veja-se:

Figura 07: Quantidade de instrumentos por status de prestação de contas

Status Prestação de Contas	Contagem de SIAFI	%GT Contagem de SIAFI
Aguardando análise da prestação de contas final	1712	44,07%
Prestação de contas em análise técnica e/ou financeira	865	22,27%
[campo vazio]	752	19,36%
Aguardando entrega da prestação de contas final	329	8,47%
Prestação de contas com análise financeira concluída - Aguardando análise técnica	95	2,45%
Status de prestação de contas não informado	91	2,34%
Instrumento em processo de aditamento	17	0,44%
Notificação de julgamento definitivo das contas e do prazo para instaurar TCE	10	0,26%
Omissão no dever de prestação de contas final	5	0,13%
Prestação de contas com análise técnica concluída - Aguardando análise financeira	3	0,08%
Aguardando retorno de notificação para apresentação da prestação de contas ou para saneamento de irregularidades ou invalidades	2	0,05%
Termo de Confissão de Dívida celebrado - Acompanhamento do pagamento das parcelas mensais	2	0,05%
Aguardando defesa do Auto de Apuração de Dano ao Erário - AADE	1	0,03%
Aguardando instauração da tomada de contas especial	1	0,03%
Total	3885	100,00%

Elaborado pela equipe de auditoria, 11/2023.

Esclarece-se, sobre o “campo vazio”, que dos 752 instrumentos que não possuem informações registradas no SIGCON sobre o status em que se encontra a prestação de contas dos termos celebrados, 595 estão vigentes e apenas 157 encontram-se como encerrados.

Em consulta ao SIAFI, os 3885 instrumentos da base de dados constam registrados na função “administração” e subfunção “administração geral”, classificados nas seguintes fontes de recursos:

Figura 08: Fontes de Recursos dos instrumentos

Fonte Recurso - Descrição	Fonte Recurso - Código	Contagem de SIAFI
RECURSOS ORDINARIOS	10	3383
ALIENACAO DE BENS DO TESOUREO ESTADUAL	48	252
RECURSOS ORDINARIOS - OUTROS RECURSOS NAO VINCULADOS	15	160
RECURSOS ORDINARIOS - RECURSOS NAO VINCULADOS DE IMPOSTOS	10	94
Total		3885

Elaborado pela equipe de auditoria, 11/2023.

A consulta dos valores totais pagos por instrumento também foi realizada no SIAFI. Considerou-se como Valor Pago Total a soma dos pagamentos da execução financeira e da execução de restos a pagar, ou seja, a soma do valor pago financeiro, do valor pago processado e do valor pago não processado de cada instrumento. Abaixo, apresenta-se a soma do valor total pago consoante o ano de término da vigência dos 3885 instrumentos celebrados:

Figura 09: Quantidade de instrumentos por ano de término da vigência e soma do valor pago total

ANO TERMINO	Contagem de SIAFI	Soma de VL_PAGO_TOTAL
2016	3	563.000,00
2017	418	24.071.826,92
2018	456	86.528.243,30
2019	501	130.444.863,46
2020	181	25.379.019,61
2021	827	127.022.958,78
2022	503	77.375.914,57
2023	524	113.371.348,79
2024	441	96.244.334,25
2025	32	14.671.153,38
Total	3885	695.429.143,06

Elaborado pela equipe de auditoria, 11/2023.

Acerca dos 3240 instrumentos com vigência encerrada, a análise preliminar resultou em um montante pago aproximadamente de R\$ 534 milhões, distribuídos nos seguintes anos de término da vigência (figura 10):

Figura 10: Quantidade de instrumentos encerrados por ano de término e soma do valor pago total

ANO TERMINO	Contagem de SIAFI	%GT Contagem de SIAFI	Soma de VL_PAGO_TOTAL	%GT Soma de VL_PAGO_TOTAL
2016	3	0,09%	563.000,00	0,11%
2017	418	12,90%	24.071.826,92	4,51%
2018	456	14,07%	86.528.243,30	16,21%
2019	501	15,46%	130.444.863,46	24,44%
2020	181	5,59%	25.379.019,61	4,75%
2021	827	25,52%	127.022.958,78	23,80%
2022	503	15,52%	77.375.914,57	14,50%
2023	351	10,83%	62.367.063,86	11,68%
Total	3240	100,00%	533.752.890,50	100,00%

Elaborado pela equipe de auditoria, 11/2023.

Verificou-se que para os 3240 instrumentos encerrados e com prestação de contas pendentes de conclusão, 73,63% são convênios e termos de fomento/colaboração com término da vigência anterior a 2022 (destacados de vermelho na imagem 10, equivalente à 2386 instrumentos com atraso superior a dois anos na apreciação das contas).

Os registros dos tipos de status de prestações de contas dos 3240 convênios e termos de fomento/colaboração encerrados constam indicados abaixo, sendo o percentual mais relevante atinente ao status “aguardando análise da prestação de contas final” para 1679 instrumentos, veja-se:

Figura 11: Quantidade de instrumentos encerrados por status de prestação de contas

Status Prestação de Contas	Contagem de SIAFI	%GT Contagem de SIAFI
Aguardando análise da prestação de contas final	1679	51,82%
Prestação de contas em análise técnica e/ou financeira	858	26,48%
Aguardando entrega da prestação de contas final	326	10,06%
[campo vazio]	157	4,85%
Prestação de contas com análise financeira concluída - Aguardando análise técnica	95	2,93%
Status de prestação de contas não informado	88	2,72%
Instrumento em processo de aditamento	13	0,40%
Notificação de julgamento definitivo das contas e do prazo para instaurar TCE	10	0,31%
Omissão no dever de prestação de contas final	5	0,15%
Prestação de contas com análise técnica concluída - Aguardando análise financeira	3	0,09%
Aguardando retorno de notificação para apresentação da prestação de contas ou para saneamento de irregularidades ou invalidades	2	0,06%
Termo de Confissão de Dívida celebrado - Acompanhamento do pagamento das parcelas mensais	2	0,06%
Aguardando defesa do Auto de Apuração de Dano ao Erário - AADE	1	0,03%
Aguardando instauração da tomada de contas especial	1	0,03%
Total	3240	100,00%

Elaborado pela equipe de auditoria, 11/2023.

Do exposto, a equipe de auditoria apresenta, no tópico seguinte, uma proposta que visa estabelecer parâmetros objetivos mínimos de seletividade para análise dos processos de prestação contas pendentes, com base em critérios de risco, materialidade e oportunidade.

5. Apresentação da proposta para a seletividade de instrumentos pendentes - o Indicador de Significância de Análise (ISA)

Após a análise preliminar dos dados do estoque de prestações de contas de convênios pendentes de conclusão da SEGOV, a equipe da consultoria utilizou-se da experiência²⁰ da Controladoria Geral do Estado do Mato Grosso (CGE-MT) sobre a adoção do Índice de Significância dos Controles (ISC), desenvolvido para subsidiar a seleção de objetos de auditorias, por meio da aplicação de critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade utilizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

O referencial teórico da CGE-MT propõe a padronização de variáveis qualitativas e quantitativas, considerando critérios supracitados, para definir um “índice de fácil leitura e entendimento por parte dos stakeholders”, favorecendo a triagem de objetos a serem avaliados nas auditorias e avaliações de controle. Uma das

²⁰ O problema da escolha de objetos em trabalhos de auditoria e controle: uma proposta de simplificação com o uso do Índice de Significância dos Controles (ISC), publicado na Revista da CGU (V. 10, n. 16, p. 788-816, 2018 – ISSN 2595-668X), disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34458>, acesso em 11/12/2023.

vantagens destacadas na adoção do ISC é que os “resultados estariam menos suscetíveis a excessos subjetivos, por terem sido todas as variáveis transformadas em unidades quantificáveis”.

Considerando como suporte o referencial teórico mencionado, a equipe de auditoria traz como proposta de tratamento da questão central motivadora dessa consultoria a criação de um Indicador de Significância de Análise (ISA) para subsidiar a seletividade de instrumentos do passivo de prestações de contas que terão análises priorizadas no âmbito da SEGOV (que será o órgão do piloto da aplicação do modelo). Assim, o ISA consiste em uma pontuação atribuída a cada convênio e/ou instrumento de transferência cuja prestação de contas se encontra pendente de conclusão.

Inicialmente, registra-se o conceito de significância preconizado nas Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna²¹:

Significância: A importância relativa de um assunto dentro do contexto no qual está sendo considerado, incluindo fatores quantitativos e qualitativos, tais como: magnitude, natureza, efeito, relevância e impacto. O julgamento profissional auxilia os auditores internos quando se avalia a significância de assuntos dentro do contexto dos objetivos relevantes.

Neste primeiro modelo, o Indicador de Significância de Análise (ISA) do passivo de prestações de contas será formado pela conjugação de três critérios (risco, materialidade e oportunidade) cuja composição contemplará, inicialmente, a sugestão de parâmetros objetivos associados a cada instrumento de transferência pendente, que serão descritos mais adiante.

Os dados utilizados na construção do indicador têm como fontes o SIGCON-Saída, o Armazém SIAFI e informações de controle gerencial de vistorias adotadas no âmbito da Superintendência de Apoio ao Desenvolvimento Municipal da SEGOV. Após a coleta dos dados, os critérios e parâmetros elegíveis foram definidos pela equipe de auditoria, considerando, também, elementos e informações obtidos a partir das reuniões com a unidade auditada, sendo a premissa inicial adotada a disponibilidade dos parâmetros escolhidos em bases estruturadas de dados (origem em fontes confiáveis).

Sobre a metodologia do cálculo do indicador, destaca-se que o referencial teórico da CGE-MT enfatiza a “necessidade da transformação dos números naturais e reais em logaritmos neperianos, porquanto permite uma captura mais uniforme de variáveis

²¹ Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (IPPF/IIA), disponível em <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/ippf/downloads/normasinternaci-ippf-00000001-02042018191815.pdf>. Acesso em 15/12/2023.

com diferentes grandezas em termos mais lineares”, proporcionando uma “análise mais sóbria, embasada e sujeita a informações mais simétricas”, o que será adotado também nessa proposta para os valores daqueles parâmetros que não se enquadrem nos valores binários (0 e 1).

Deste modo, a proposta do Indicador de Significância de Análise (ISA) conjuga variáveis qualitativas e quantitativas de fontes distintas, por meio da normalização dos dados em um intervalo de valores comuns (entre 0 e 1). Assim, o cálculo do indicador terá resultados entre $0 \leq ISA \leq 1$, de tal modo que quanto mais próximo de 1 mais significativo o resultado, ou seja, quanto maior o ISA mais pertinente a análise da prestação de contas do instrumento de transferência, auxiliando a gestão na tomada de decisão, sobretudo no contexto de escassez de pessoal nas organizações.

A tabela a seguir apresenta os critérios e parâmetros que compõe o ISA nessa primeira proposta. Ressalta-se que outros atributos podem ser enquadrados como critérios e parâmetros na composição do indicador, de acordo com as particularidades dos órgãos e entidades, sendo possíveis ajustes e aprimoramentos da proposta, a fim de garantir a utilidade e validade do modelo:

Quadro 02: Componentes do Indicador de Significância de Análise (ISA) de prestações de contas pendentes de conclusão

Critérios	Parâmetro Avaliado	Tipo de variável
Risco	R1 - Status do instrumento (vigente ou encerrado)	Variável qualitativa
Risco	R2 - Quantidade de parcelas - Cronograma Desembolso Concedente (em uma parcela ou mais parcelas)	Variável quantitativa
Risco	R3 - Tipo de conveniente (administração municipal, consórcio público, entidade pública e entidade privada sem fins lucrativos)	Variável qualitativa
Risco	R4 - Data término da vigência do instrumento (ano do término)	Variável qualitativa (ordinal)
Risco	R5 - Tipo de Atendimento (aquisição de bens ou obra/reforma)	Variável quantitativa
Materialidade	M1 - Valor total pago por instrumento	Variável quantitativa
Oportunidade	OP1 - Status da vistoria (realizada ou não realizada)	Variável qualitativa
Oportunidade	OP2 - Status da prestação de contas (treze tipos de status de prestação de contas no sistema)	Variável qualitativa

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, 11/2023.

Nos tópicos a seguir serão explicados os parâmetros escolhidos que compõem cada um dos critérios do Indicador de Significância de Análise (ISA).

5.1 CRITÉRIO: RISCO

Considerando a IN CGE/GAB nº 01/2021²², risco é a possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos organizacionais e das políticas públicas. Neste sentido, o critério de risco da proposta do indicador contemplará a escolha de atributos com maior potencial de prejudicar o atendimento do objetivo pretendido no exame das prestações de contas de convênios de saída e parcerias do MROSC por parte do órgão concedente, conforme elucidado a seguir.

5.1.1 Parâmetro R1: status do instrumento

O primeiro parâmetro do critério risco é o status da vigência do instrumento de transferência de recursos (a saber, vigente ou encerrado).

A premissa do parâmetro em tela é que instrumentos encerrados tem maior risco de atraso na conclusão da prestação de contas, impactando na adoção tempestiva das medidas administrativas, e maior risco de incidência da prescrição do que os instrumentos vigentes.

Após o término da vigência do convênio de saída (ou instrumento congênere), é obrigatória a prestação de contas pelo convenente observando os prazos legais. Igualmente, por força de lei, compete ao órgão concedente promover o exame das contas prestadas e averiguar a regularidade da aplicação dos recursos, adotando as medidas internas cabíveis em casos de irregularidades, também nos prazos estabelecidos.

Deste modo, sugere-se priorizar o exame das prestações de contas de instrumentos já encerrados, visto que há determinações legais expressas para o cumprimento dos prazos. Para o cálculo do indicador, a equipe da auditoria atribuiu valores binários para os status dos 3885 instrumentos da base de dados, a saber, sendo 0 para os vigentes e 1 para os encerrados, veja-se:

Quadro 03: Notas atribuídas aos instrumentos conforme status de vigência

Parâmetro Avaliado: Status do instrumento	Quantidade de instrumentos	Valor atribuído
Vigente	645	0
Encerrado	3240	1
TOTAL	3885	-

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, 11/2023.

²² IN CGE/GAB nº 01/2021, de 30/11/2021, alterada pelas IN CGE/GAB nº 01/2022 e nº 02/2022.

5.1.2 Parâmetro R2: quantidade de parcelas transferidas

O segundo parâmetro do critério risco é o campo do SIGCON-Saída que registra a quantidade de parcelas transferidas ao convenente, a saber, o campo denominado “Quantidade parcelas Cronograma Desembolso Concedente”.

A premissa do parâmetro escolhido é que a transferência de recursos em apenas uma parcela apresenta maior risco para a Administração Pública (concedente) do que as transferências que possuem mais de uma parcela de pagamento ao convenente, uma vez que nesse caso a liberação das parcelas subsequentes está condicionada à comprovação, pelo convenente beneficiário, do atendimento às exigências legais previstas nos normativos (tais como a apresentação de prestações de contas parciais). Deste modo, a proposta do parâmetro é priorizar o exame das prestações de contas pendentes de instrumentos em que os recursos foram transferidos ao convenente em apenas uma parcela.

Do exposto, para o cálculo do indicador, a equipe da auditoria atribuiu valores binários aos 3885 instrumentos da base de dados, sendo 0 para os instrumentos pagos em mais de uma parcela e 1 para aqueles pagos em apenas uma parcela (indicando o grupo de instrumentos de maior risco), veja-se:

Quadro 04: Notas atribuídas aos instrumentos conforme parcelas de transferência

Parâmetro Avaliado: Quantidade de parcelas - Cronograma Desembolso Concedente	Quantidade de instrumentos	Valor atribuído
Instrumentos pagos em mais de uma parcela	89	0
Instrumentos pagos em apenas uma parcela	3796	1
TOTAL	3885	-

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, 11/2023.

5.1.3 Parâmetro R3: tipo de convenente

O terceiro parâmetro do critério risco é o tipo de convenente, que na base de dados corresponde a quatro tipos, a saber: administração municipal, consórcio público, entidade pública ou entidade privada sem fins lucrativos.

Em reunião com a unidade auditada, a Superintendência de Apoio ao Desenvolvimento Municipal da SEGOV manifestou que as entidades privadas sem fins lucrativos apresentam maior risco na continuidade das organizações (riscos associados à existência e perenidade das entidades, visto que estas podem encerrar suas atividades sem realizar a prestação de contas dos recursos recebidos).

Assim, a premissa desse parâmetro é que as entidades privadas sem fins lucrativos estão submetidas a um maior rol de exigências legais, a fim de garantir a boa regularidade na execução das parcerias firmadas.

Deste modo, a proposta é priorizar o exame das prestações de contas pendentes de entidades privadas sem fins lucrativos. Para o cálculo do indicador, neste parâmetro a equipe da auditoria atribuiu valores aos 3885 instrumentos da base de dados conforme a caracterização dos convenientes, sendo 1 o menor risco até 4 indicando o maior risco, do seguinte modo:

Quadro 05: Notas atribuídas aos instrumentos conforme tipo de conveniente

Parâmetro Avaliado: Tipo de conveniente	Quantidade de instrumentos	Valor atribuído
Administração Municipal	2840	1
Consórcio Público	5	2
Entidade Pública	1037	3
Entidade Privada Sem Fins Lucrativos	3	4
TOTAL	3885	-

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, 11/2023.

Ressalta-se que como este não é um parâmetro do tipo binário, considerando a metodologia de cálculo no referencial teórico da CGE-MT, a equipe de auditoria também adotou a transformação dos números naturais e reais em logaritmos neperianos para favorecer uma uniformidade das variáveis com diferentes grandezas, ou seja, aplicou-se o logaritmo neperiano nos valores naturais atribuídos a cada instrumento conforme a caracterização do tipo de conveniente.

5.1.4 Parâmetro R4: ano de término da vigência do instrumento

O quarto parâmetro do critério risco é o ano de término da vigência do instrumento. O campo do SIGCON-Saída trabalhado neste parâmetro é a data de término da vigência de cada instrumento, mas para fins de simplificação no modelo, o parâmetro considerou apenas o ano do término especificamente.

A premissa deste parâmetro relaciona-se ao fato de que o período de vigência é cláusula obrigatória nos termos de transferência de recursos pactuados, cuja prorrogação está sujeita às regras legais da matéria. O ano de término da vigência é um parâmetro definidor da execução das obrigações das partes e é marco temporal do prazo para apresentação das prestações de contas.

Ressalta-se que prestações de contas pendentes de conclusão de instrumentos cujo término da vigência ocorreu há mais de um ano possuem maior risco de a Administração Pública não conseguir, por exemplo: comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos; avaliar a execução do objeto pactuado; apurar indícios de irregularidades e obter o ressarcimento no caso de dano ao erário.

Deste modo, sugere-se priorizar o exame das prestações de contas de instrumentos de transferência cujo ano de término seja mais antigo, pois quanto maior o lapso

temporal entre o término da vigência e a análise das contas maior é a chance de ocorrência de eventos que podem prejudicar a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos, além de eventos que possam comprometer a adoção das medidas administrativas pertinentes.

A partir da análise dos dados da SEGOV, para os 3885 instrumentos, foram atribuídas notas conforme o ano de término da vigência dos instrumentos pendentes, sendo a maior nota para os instrumentos com término mais antigo (indicando o grupo de maior risco) e a menor nota para os instrumentos vigentes, veja-se:

Quadro 06: Notas atribuídas aos instrumentos conforme ano de término da vigência

Parâmetro Avaliado: ano de término da vigência	Quantidade de instrumentos	Valor atribuído
2016	3	9
2017	418	8
2018	456	7
2019	501	6
2020	181	5
2021	827	4
2022	503	3
2023	524	2
2024	440	1
2025	32	1
TOTAL	3885	-

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, 11/2023.

Para o cálculo do indicador, aplicou-se o logaritmo neperiano nos valores naturais atribuídos a cada instrumento conforme a caracterização acima.

5.1.5 Parâmetro R5: tipo de atendimento

O quinto parâmetro do critério risco é o tipo de atendimento do instrumento pactuado. O tipo de atendimento consiste em uma categorização interna do objeto do convênio ou instrumento congênere para subsidiar o controle gerencial. É um campo aberto textual usado para inserir o descritivo do objeto. A base de dados da SEGOV apresenta dois tipos gerais, que foram tratados pela equipe de auditoria nas seguintes palavras chaves: “aquisição de bens” e “reforma ou obra”.

A premissa do parâmetro relaciona-se ao fato de que a mera análise formal dos documentos enviados pelo conveniente não elide a Administração Pública do dever de fiscalizar a execução do objeto conveniado. Neste sentido, objetos do tipo “reforma ou obra” possuem um maior rol de exigências normativas para a execução, monitoramento e fiscalização. Portanto, possuem prestações de contas mais complexas, visto que, por exemplo, dependem do cumprimento de especificações

técnicas e vistorias in loco para verificar o alcance da finalidade e da execução física do objeto.

Ainda sobre os riscos, as prestações de contas de instrumentos de obra ou reforma são mais suscetíveis a eventos cujo impacto prejudica a tempestividade e conclusão das análises, tais como atrasos associados ao cronograma de vistorias, condições precárias de locomoção, medições equivocadas em virtude de equipamentos obsoletos, escassez de equipe técnica (engenheiros), entre outros fatores indicados no Relatório de Auditoria 1490.0883.20, emitido pela CSET-SEGOV. Os instrumentos de reforma ou obra devem, em tese, adotar um volume maior de controles preventivos e corretivos na consecução da obra pactuada, pois externalidades e fragilidades no acompanhamento e monitoramento podem ocasionar dano ao erário.

Deste modo, sugere-se priorizar o exame das prestações de contas de instrumentos de “reforma ou obra”, visto que possuem mais riscos associados do que os de “aquisição de bens”.

Para o cálculo do indicador, a equipe atribuiu valores binários aos 3885 instrumentos da base de dados sendo 0 para os instrumentos do tipo aquisição de bens e 1 para aqueles de reforma ou obra (sendo este o grupo de maior risco), veja-se:

Quadro 07: Notas atribuídas aos instrumentos conforme tipo de atendimento

Parâmetro Avaliado: Tipo de atendimento	Quantidade de instrumentos	Valor atribuído
Aquisição de bens	2032	0
Reforma ou obra	1853	1
TOTAL	3885	-

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, 11/2023.

5.2 CRITÉRIO: MATERIALIDADE

O critério de materialidade leva em conta o valor total pago de cada convênio ou termo de transferência de recursos, sendo este o parâmetro avaliado na proposta (parâmetro M1).

A premissa do parâmetro M1 em tela é que instrumentos com alta materialidade (quantia monetária) de valor total pago possuem maior representatividade em relação ao montante total pago dos instrumentos pendentes de análise e representam, assim, maior potencial de prejuízo ao erário no caso de reprovação das contas prestadas.

Sugere-se priorizar o exame das prestações de contas de instrumentos de maior valor total pago, uma vez que se não comprovadas a finalidade do objeto e a regular

execução das despesas do instrumento firmado, quanto maior o valor pago ao conveniente maior será a possibilidade de ocorrência de prejuízo ao erário.

Considerando os valores pagos extraídos do Armazém BO SIAFI de cada instrumento pendente, observou-se que a distribuição da variável em questão é assimétrica, isto é, os valores pagos mais baixos são os mais frequentes (observou-se que para 3289 instrumentos os valores pagos são até 300 mil reais, conforme destacado de vermelho abaixo), veja-se:

Quadro 08: Distribuição assimétrica do valor pago total dos instrumentos

Faixa de Valores Pagos	Quantidade de instrumentos
0-150000	2257
150000-300000	1032
300000-450000	338
450000-600000	128
600000-750000	70
750000-900000	21
900000-1050000	19
1200000-1350000	1
1500000-1650000	7
1650000-1800000	1
1950000-2100000	2
2250000-2400000	2
3000000-3150000	2
3300000-3450000	1
3900000-4050000	1
5400000-5550000	1
6600000-6750000	1
9600000-9750000	1
TOTAL	3885

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, 11/2023.

A partir da metodologia de cálculo do referencial teórico da CGE-MT, a equipe adotou a transformação dos números reais em logaritmos neperianos para favorecer uma uniformidade das variáveis com diferentes grandezas, tais como a materialidade. Deste modo, para o cálculo do indicador, aplicou-se o logaritmo neperiano nos valores pagos extraídos do Armazém BO SIAFI de cada instrumento pendente.

5.3 CRITÉRIO: OPORTUNIDADE

O terceiro critério considerado no cálculo do indicador de significância de análise (ISA) para a seleção de instrumentos é a oportunidade, que se relaciona com os impactos positivos decorrentes de eventos que afetam o objeto em questão, isto é, as prestações de contas pendentes de encerramento.

Em linhas gerais, “oportunidade é a possibilidade de que um evento ocorra e influencie favoravelmente na realização dos objetivos, apoiando, desse modo, a criação de valor”²³. Assim, o critério de oportunidade da proposta do indicador contemplará a escolha de variáveis com maior potencial de contribuir com a análise das prestações de contas de instrumentos pendentes de conclusão.

Neste critério, os parâmetros escolhidos a seguir favorecem a oportunidade para o encerramento das análises das prestações de contas do passivo da SEGOV.

5.3.1 Parâmetro OP1: status atual da vistoria

O primeiro parâmetro do critério oportunidade considera a realização ou não das vistorias in loco. O status das vistorias consiste em uma categorização interna sobre essa etapa do processo de análise das prestações de contas e aponta, assim, a realização ou não das vistorias nos convênios ou instrumentos congêneres de transferência de recursos, para fins de controle gerencial da unidade auditada. Ressalta-se que tais informações não se encontram registradas em campo específico do Sistema da Gestão de Convênios e Parcerias (SIGCON), mas em planilhas de controle da Superintendência de Apoio ao Desenvolvimento Municipal da SEGOV.

A premissa do parâmetro relaciona-se ao fato de que a vistoria nos locais de execução do objeto é etapa necessária na fiscalização realizada pelo órgão concedente para aferir o cumprimento adequado do objeto nos termos pactuados, de modo que os relatórios emitidos nas vistorias subsidiam outras fases do processo de análise das prestações de contas. Assim, os instrumentos que têm vistoria realizada possuem análise de prestação de contas mais próxima da conclusão do que aqueles que ainda não tiveram suas vistorias concluídas.

Neste contexto, sugere-se priorizar o exame das prestações de contas de instrumentos cuja vistoria já foi realizada, pois favorece a oportunidade de conclusão da prestação de contas. Esse entendimento é corroborado pela unidade auditada, uma vez que a realização da vistoria já é um fator de priorização para o tratamento do estoque das prestações de contas de convênios e instrumentos congêneres no âmbito da Superintendência de Apoio ao Desenvolvimento Municipal da SEGOV.

A planilha de controle apresentada pela SEGOV contém três tipos gerais de status da vistoria, a saber: solicitada, em execução ou realizada. Todavia, nem todos os 3885 instrumentos da base de dados do SIGCON-Saída estão refletidos nesta planilha de controle, que elencou, por sua vez, 3067 instrumentos. Assim, essa variável foi

²³ Rezende, Renata Kelly Cardoso. Avaliação dos elementos de análise de riscos (padrão Coso) para seleção e delimitação das ações de controle da SFC/CGU. Brasília, 2011. Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/42549>, acesso em 20/12/2023.

tratada pela equipe de auditoria como dois pontos de controle para os 3885 instrumentos, a saber: vistoria realizada ou vistoria não realizada.

Para o cálculo do indicador, a equipe da auditoria atribuiu valores binários aos 3885 instrumentos da base de dados sendo 0 para os instrumentos com vistoria não realizada e 1 para aqueles com vistoria realizada (sendo este o grupo com maior oportunidade de conclusão das análises de prestações de contas), veja-se:

Quadro 09: Notas atribuídas aos instrumentos conforme status da vistoria

Parâmetro Avaliado: Status da vistoria	Quantidade de instrumentos	Valor atribuído
Vistoria não realizada	2487	0
Vistoria realizada	1398	1
TOTAL	3885	-

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, 12/2023.

5.3.2 Parâmetro OP2: status da prestação de contas

O segundo parâmetro do critério oportunidade é o status da prestação de contas registrado no sistema SIGCON-Saída.

O parâmetro relaciona-se ao fato de que tão somente a apresentação de documentos (faturas, recibos, notas fiscais, comprovantes bancários, extratos da conta corrente e aplicação financeira, ou quaisquer outros documentos originais de comprovação de despesas) ou relatórios das contas prestadas pelo conveniente não são suficientes para comprovar a regular aplicação dos recursos públicos para o cumprimento do objeto.

O macroprocesso da análise das prestações de contas dos instrumentos tem etapas e prazos definidos legalmente, de tal modo que, ao final, a Administração poderá concluir sobre a regularidade ou não da aplicação dos recursos transferidos, por meio de convênios e instrumentos congêneres, baseada nos documentos de suporte e nos relatórios técnico e financeiro emitidos pelos analistas.

A premissa relaciona-se ao fato de que quanto mais próximo da conclusão o status da prestação de contas indicar, maior a oportunidade de a Administração efetuar sua tomada de decisão e adotar, de forma mais tempestiva, as providências e medidas administrativas cabíveis nos casos de irregularidades detectadas.

Neste sentido, sugere-se priorizar o exame dos instrumentos cujos status de prestação de contas estejam mais próximos da conclusão.

Da análise preliminar dos dados, foram identificados para os 3885 instrumentos 13 (treze) status distintos e um campo vazio (vide Figura 07 do tópico 4 da nota). Para o tratamento deste dado, a definição de quão perto da conclusão da prestação de contas estão os instrumentos ocorreu a partir da análise dos status, em reunião com a unidade auditada. A Superintendência Central de Convênios e Parcerias manifestou sobre cada status individualmente, classificando os treze tipos conforme a proximidade da conclusão da análise.

Assim, para o cálculo deste parâmetro no critério de oportunidade, foram atribuídos valores de 1 a 13 de acordo com a proximidade de cada status com a conclusão da análise, de forma que quanto maior o valor atribuído mais próximo da conclusão está a prestação de contas daquele instrumento (maior oportunidade do encerramento da análise), veja-se:

Quadro 10: Notas atribuídas aos instrumentos conforme status da prestação de contas

Parâmetro Avaliado: Status da prestação de contas	Quantidade de instrumentos	Valor atribuído
[CAMPO VAZIO]	752	1
Status de prestação de contas não informado	91	1
Instrumento em processo de aditamento	17	2
Aguardando entrega da prestação de contas final	329	3
Omissão no dever de prestação de contas final	5	4
Aguardando análise da prestação de contas final	1712	5
Aguardando retorno de notificação para apresentação da prestação de contas ou para saneamento de irregularidades ou invalidades	2	6
Prestação de contas em análise técnica e/ou financeira	865	7
Prestação de contas com análise financeira concluída - Aguardando análise técnica	95	8
Prestação de contas com análise técnica concluída - Aguardando análise financeira	3	9
Notificação de julgamento definitivo das contas e do prazo para instaurar TCE	10	10
Aguardando defesa do Auto de Apuração de Dano ao Erário - AADE	1	11
Aguardando instauração da tomada de contas especial	1	12
Termo de Confissão de Dívida celebrado - Acompanhamento do pagamento das parcelas mensais	2	13
TOTAL	3885	-

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, 12/2023.

Neste parâmetro a equipe também aplicou o logaritmo neperiano nos valores atribuídos acima para cada tipo de status.

Registra-se que, sem prejuízo da proposta acima, a unidade auditada informou a ocorrência de tratativas e discussões no âmbito da SEGOV com foco na atualização

e simplificação dos tipos de status de prestações de contas que atualmente integram o sistema SIGCON. Caso ocorram novas padronizações atinentes ao status de prestações de contas dos instrumentos, estas podem ser acolhidas em futuras atualizações do modelo do Indicador de Significância de Análise (ISA).

5.4 OUTROS EXEMPLOS DE CRITÉRIOS QUE PODEM SER CONSIDERADOS NA REVISÃO DA PROPOSTA DO INDICADOR

5.4.1 Relevância

O artigo “Critérios de seletividade: uma abordagem estratégica para maximização de possibilidades do resultado desejável de auditoria governamental”, publicado²⁴ na Revista do TCU, aborda o conceito de relevância, ressaltando que este critério leva em consideração atributos que possam indicar a “importância relativa ou o papel desempenhado por uma determinada questão, situação ou unidade, existentes em um dado contexto”. O artigo menciona as sugestões do TCU acerca de meios para aferir a relevância do possível objeto, a qual destacam-se, sinteticamente, as “declarações de prioridades nos planos e orçamentos públicos”, a comunicação de “desperdícios, erros, desobediência a procedimentos” ou a “presença na mídia”.

Neste sentido, considerando que a relevância é um critério orientador da importância do objeto no contexto geral, pode a Administração Pública decidir pela adoção de parâmetros objetivos que reflitam essa dimensão de determinado convênio ou instrumento de transferência dentro de um contexto. Citam-se como exemplos de parâmetros que podem compor o critério de relevância: o grau de importância do convênio ou instrumento congênere para o órgão ou entidade concedente, para a população beneficiária ou para os órgãos de controle externo; a abrangência do objeto pactuado; a importância dentro de um programa de governo ou política pública; entre outros.

5.4.2 Criticidade

A criticidade é definida, de forma sintética, como a característica do que é crítico. Voltando ao artigo supracitado, a criticidade é definida como a “composição dos elementos referenciais de vulnerabilidade, das fraquezas, dos pontos de controle com riscos latentes”. O autor cita que a criticidade é “a condição imprópria, por ilegalidade, por ineficácia ou por ineficiência” de uma situação encontrada, é o atributo que “expressa a não aderência normativa e os riscos potenciais a que estão sujeitos os recursos utilizados”.

²⁴ ARAÚJO, R. H. M. Critérios de seletividade: uma abordagem estratégica para maximização de possibilidades do resultado desejável de auditoria governamental. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília-DF, v. 125, p. 72-83, 2012. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/110>. Acesso em: 12/12/2023.

Neste sentido, considerando que a criticidade é um critério que captura informações de fragilidades ou pontos fracos identificados em um determinado assunto (nesse caso, os convênios e instrumentos congêneres com prestações de contas pendentes de análise), cabe a Administração Pública avaliar a adoção de variáveis objetivas que reflitam essas situações críticas, tais como os exemplos: quantidade de denúncias e/ou reclamações recebidas; lapso temporal decorrido na análise da prestação de contas; devolução parcial ou integral do recurso; alertas de fraude e/ou corrupção; instrumentos que apresentem diligências de órgãos de controle interno ou externo; entre outros.

5.5 CÁLCULO DO INDICADOR DE SIGNIFICÂNCIA DE ANÁLISE (ISA)

Em síntese, a composição do ISA na proposta final apresentada pela consultoria é a seguinte:

Quadro 11: Composição da primeira proposta do ISA

CRITÉRIO	RISCO					MATERIALIDADE	OPORTUNIDADE	
PARÂMETRO	R1-Status do instrumento	R2-Quantidade de parcelas	R3- Tipo de conveniente	R4-Ano de término da vigência	R5-Tipo de Atendimento	M1-Valor total pago	OP1-Status da vistoria	OP2-Status da prestação de contas
Valores	Binário	Binário	Logaritmo neperiano	Logaritmo neperiano	Binário	Logaritmo neperiano	Binário	Logaritmo neperiano

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, 12/2023.

O **apêndice I** traz um quadro com os critérios, parâmetros, tipo da variável, premissa, exemplos de normas e jurisprudência aplicáveis, entendimento da equipe e fontes de referência dos dados utilizados no cálculo do indicador de significância de análise para a priorização de convênios e instrumentos congêneres.

A metodologia de cálculo do ISA é explicada detalhadamente nos passos a seguir:

i. Cada parâmetro é formado pelos valores atribuídos a cada instrumento, podendo ser do tipo binário (0 ou 1) ou aplicação do logaritmo neperiano nos valores naturais ou reais.

ii. Para cada instrumento **n**, primeiro é calculada a soma dos valores atribuídos em cada parâmetro:

$$\text{Soma dos parâmetros de risco do instrumento: } R_n = R1_n + R2_n + R3_n + R4_n + R5_n$$

$$\text{Soma dos parâmetros de materialidade do instrumento: } M_n = M1_n$$

$$\text{Soma dos parâmetros de oportunidade do instrumento: } OP_n = OP1_n + OP2_n$$

iii. Depois de calculada a soma dos parâmetros, separa-se o valor mínimo e o valor máximo detectado em cada critério:

$$\text{Valor mínimo apurado na soma dos parâmetros} = V_{\min}$$

$$\text{Valor máximo apurado na soma dos parâmetros} = V_{\max}$$

iv. Depois são calculados os fatores de risco, materialidade e oportunidade associados a cada instrumento, fatores estes que ficarão no intervalo entre 0 e 1, pois são estimados pela

razão entre “a soma dos parâmetros de cada instrumento subtraída do valor mínimo apurado no critério” e “a diferença entre os valores máximo e mínimo apurados no critério”:

$$\text{Fator de risco do instrumento n: } FR_n = \frac{\Sigma (R1+R2+R3+R4+R5)_n - V_{\min R}}{(V_{\max R} - V_{\min R})}$$

$$\text{Fator de materialidade do instrumento n: } FM_n = \frac{\Sigma (M1)_n - V_{\min M}}{(V_{\max M} - V_{\min M})}$$

$$\text{Fator de oportunidade do instrumento n: } FOP_n = \frac{\Sigma (OP1+OP2)_n - V_{\min OP}}{(V_{\max OP} - V_{\min OP})}$$

v. Para a estimativa do indicador de significância de análise (ISA) nesta proposta inicial, foram atribuídos os mesmos pesos para os três critérios, ou seja, risco, materialidade e oportunidade possuem peso igual a um.

Assim o cálculo do ISA de cada instrumento **n** é determinado pela razão entre a “soma dos produtos dos fatores pelos pesos” e a “soma dos pesos”:

$$ISA_n = \frac{(FR_n * \text{pesoR}) + (FM_n * \text{pesoM}) + (FOP_n * \text{pesoOP})}{\text{pesoR} + \text{pesoM} + \text{pesoOP}}$$

No modelo, como dito inicialmente, o indicador terá resultados entre $0 \leq ISA \leq 1$, de tal modo que quanto mais próximo de 1 mais significativa a análise do instrumento cuja prestação de contas se encontra pendente de conclusão.

Uma vez apresentados os três critérios (risco, materialidade e oportunidade) e os parâmetros escolhidos para a composição do ISA, a partir da coleta e tratamento dos dados das variáveis, procedeu-se o cálculo do indicador de cada um dos 3885 instrumentos (imagem da tela do Excel apresentada no **apêndice II**, para as primeiras 30 linhas), conforme a metodologia explanada acima e, depois, fez-se a hierarquização dos resultados, ou seja, o ranking decrescente dos 30 primeiros instrumentos com $ISA > 0,8$ (imagem da tela do Excel apresentada no **apêndice III**, para as primeiras 30 linhas).

Ressalta-se, por fim, que como os dados utilizados no cálculo do indicador dessa proposta foram levantados entre setembro e outubro de 2023, antes do início da aplicação do modelo pela SEGOV, em 2024, será realizada nova coleta de dados, tratamento, cálculo do indicador e hierarquização dos resultados para subsidiar a etapa piloto que será empreendida pela SEGOV.

CONCLUSÃO

O escopo da consultoria consiste na proposição de critérios de priorização de análises das prestações de contas pendentes de conclusão de convênios de saída e parcerias do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), com base em aspectos de materialidade, relevância, oportunidade e riscos, tendo em vista o alto passivo de prestações de contas de instrumentos de transferência de recursos sem análise no âmbito do Poder Executivo Estadual.

A priorização é uma medida de mitigação do passivo de prestações de contas e visa, sobretudo, a racionalização da análise de processos, tendo em vista a baixa capacidade operacional das áreas técnicas (uma das causas ensejadoras do problema, apontada pela CGE-MG em 2019).

A racionalidade administrativa é um atributo do princípio da eficiência, neste sentido prático, que possa contribuir com a melhoria do fluxo operacional, a conclusão de processos, a diminuição do passivo, a fiscalização da comprovação da execução do objeto, a verificação do alcance da finalidade do instrumento, a tempestividade da adoção de medidas administrativas, a identificação e apuração de eventuais irregularidades têm potencial de adicionar valor à organização. Assim, a proposta da consultoria pretende melhorar as operações da organização com o direcionamento dos esforços dos analistas naqueles instrumentos cujos aspectos de risco, materialidade e oportunidade se mostrarem mais significativos.

Para o tratamento da questão motivadora da consultoria, propõem-se a criação de um Indicador de Significância de Análise (ISA) que vai subsidiar a seletividade de instrumentos do passivo de prestações de contas, para priorização das análises no âmbito da SEGOV (órgão que será piloto da aplicação do modelo).

O ISA é composto por parâmetros associados aos critérios de risco, materialidade e oportunidade e consiste em uma nota atribuída a cada instrumento de transferência, calculada a partir da combinação dessas variáveis, cujo resultado está entre $0 \leq ISA \leq 1$, de tal modo que quanto mais próximo de 1 mais significativo o resultado, ou seja, quanto maior o ISA mais pertinente a análise da prestação de contas.

A partir de reuniões com a unidade auditada, da coleta e tratamento dos dados, da análise das informações registradas nas bases de dados consultadas, da pesquisa de normativos e jurisprudência, do estudo do referencial teórico da CGE-MT, do levantamento de outras experiências²⁵ atinentes ao uso de indicadores, a equipe da

²⁵ "Padrões de Auditoria Preventiva". Brasil. Superior Tribunal de Justiça (STJ). 2016. Disponível em <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/PAP/issue/view/1896/showToc>, acesso em 22/12/2023. "Orientações para Seleção de Objetos e Ações de Controle". Brasil. Tribunal de Contas da União (TCU). 2016.

consultoria apresenta como proposta o uso de oito parâmetros no cálculo do Indicador de Significância de Análise (ISA), sendo a premissa inicial do modelo a disponibilidade dos dados em sistemas de informações gerenciais:

Quadro 12: Componentes do Indicador de Significância de Análise (ISA)

CRITÉRIO	PESO	PARÂMETRO	VALOR ATRIBUÍDO	FONTE DO DADO	
Risco	1	R1	Status do instrumento (vigente ou encerrado)	Binário: (0) vigente ou (1) encerrado	SIGCON-Saída
		R2	Quantidade de parcelas - Cronograma Desembolso Concedente (recurso transferido em uma parcela ou mais parcelas)	Binário: (0) mais parcelas ou (1) uma parcela	SIGCON-Saída
		R3	Tipo de conveniente (administração municipal, consórcio público, entidade pública e entidade privada sem fins lucrativos)	Logaritmo neperiano da classificação, conforme o risco do tipo de conveniente	SIGCON-Saída
		R4	Data término da vigência do instrumento (ano do término)	Logaritmo neperiano da classificação, conforme o risco do ano de término (mais antigo maior o risco)	SIGCON-Saída
		R5	Tipo de Atendimento (aquisição de bens ou obra/reforma)	Binário: (0) aquisição de bens ou (1) obra/reforma	SIGCON-Saída
Materialidade	1	M1	Valor total pago do instrumento	Logaritmo neperiano do valor pago apurado	Armazém BO SIAFI
Oportunidade	1	OP1	Status da vistoria (realizada ou não realizada)	Binário: (0) vistoria não realizada ou (1) vistoria realizada	Planilha interna SEGOV
		OP2	Status da prestação de contas (treze tipos de status de prestação de contas no sistema SIGCON)	Logaritmo neperiano da classificação do status, conforme a proximidade deste com a conclusão da análise	SIGCON-Saída

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, 11/2023.

Para validar a aplicabilidade e confiabilidade do modelo, a consultoria propõe a implementação de piloto do ISA no âmbito da SEGOV, que terá responsabilidades no estabelecimento do fluxo das análises de prestações de contas, na alocação da força de trabalho, na disponibilização de ferramentas e equipamentos aos setores competentes na execução do piloto, observando as exigências legais atinentes à matéria e mensurando o alcance das metas e benefícios decorrentes dos esforços empreendidos para sanear o passivo existente.

Ressalta-se que o indicador proposto é um guia para orientar a seleção de processos de prestações de contas mais significativos, propiciando a conclusão das análises pendentes, sem, contudo, engessar a gestão operacional ou impedir que o gestor determine a análise de outros instrumentos que não os priorizados com base no indicador.

Deste modo, o ISA é uma ferramenta de suporte à tomada de decisão que, combinada com outras informações disponíveis (tais como devolução do recurso,

Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/controle-e-fiscalizacao/auditoria/selecao-de-objetos-e-acoes-de-controle/>, acesso em 22/12/2023.

notícias de irregularidades ou inexecução do objeto, obras paralisadas, alertas de fraude ou corrupção, denúncias, diligências de órgãos de controle externo, entre outras), viabiliza ações para o combate ao desperdício e uso irregular dos recursos públicos.

O ISA não afasta o uso de critérios e parâmetros adicionais de priorização de processos de prestações de contas que o órgão ou entidade julgar pertinentes. Ressalta-se, assim, que o modelo proposto pode ser aprimorado com a inclusão novas variáveis e/ou ajustes das propostas, considerando as particularidades de cada organização.

Assevera-se, ainda, que o ISA não exclui a responsabilidade da Administração Pública decorrente da formação dos estoques de prestações de contas pendentes de conclusão, portanto cabe à alta gestão a adoção de medidas administrativas voltadas para o encerramento das análises das prestações de contas em atraso. Igualmente, devem ser observadas as instruções processuais necessárias e o atendimento às exigências previstas nos regulamentos gerais e específicos atinentes às transferências de recursos.

Considerando as Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna, estabelecidas pelo Instituto de Auditores Internos (IIA), a divulgação dos resultados dessa consultoria será comunicada pelo executivo chefe de auditoria interna às partes interessadas (Norma 2240).

Tendo em vista a natureza do assessoramento, que não se confunde com asseguração ou certificação, não é esperada a emissão de recomendações de auditoria à parte interessada (SEGOV). Nesse sentido, as informações aqui apresentadas objetivam subsidiar a ação do gestor público, cabendo à autoridade responsável tomar a decisão que julgar cabível para o melhor atendimento ao interesse público, considerando, especialmente os objetivos organizacionais, os riscos, os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas no contexto do macroprocesso de análise de prestações de contas de convênios e instrumentos congêneres no âmbito estadual e na estruturação dos controles internos correlatos.

Por fim, cumpre registrar que o conteúdo orientativo deste documento não tem a intenção de esgotar o tema, não assume caráter normativo ou vinculante, não cria direitos ou garantias, nem supre ou substitui as leis específicas atinentes à matéria ou qualquer outra norma aplicável ao órgão ou entidade. Também não exaure a possibilidade de identificação de outros riscos ou fragilidades relativos à temática proposta, sendo competência primária das unidades e dos gestores das áreas envolvidas adotar processo contínuo para diagnosticá-los e avaliá-los, devendo, também, implementar as medidas cabíveis (controles internos eficazes) em resposta

aos riscos identificados, tanto corrigindo as irregularidades e/ou impropriedades, quanto atuando de forma preventiva no desenvolvimento de políticas e procedimentos internos, a fim de garantir que as atividades estejam de acordo com as metas e os objetivos.

Informa-se que os servidores abaixo listados que não assinaram o presente documento encontravam-se em gozo de afastamento/direito legal no momento da sua emissão, tendo, contudo, participado ativamente da execução do trabalho de consultoria.

Diretoria Central de Auditoria de Políticas de Governo, 27 de dezembro de 2023.



Auditor-Geral

APÊNDICE I – Critérios e Parâmetros do Indicador de Significância de Análise (ISA)

CRITÉRIOS	PARÂMETROS AVALIADO	CLASSIFICAÇÃO DA VARIÁVEL	PREMISSA	EXEMPLO DE NORMA OU JURISPRUDÊNCIA APLICÁVEL	ENTENDIMENTO DA EQUIPE DAPG	COLUNAS DAS BASES DE DADOS CONSULTADAS
RISCO [R1]	STATUS DO INSTRUMENTO (VIGENTES E ENCERRADOS)	Variável qualitativa	Instrumentos encerrados tem maior risco de atraso na prestação de contas e prescrição do que os instrumentos vigentes.	Art. 5-§3º, 27-II, 54-§3º, 56, 60 e 60-A, 61 do Decreto nº 46.319, de 26/09/2013.	Sugere-se priorizar o exame das prestações de contas de instrumentos já encerrados. A DAPG atribuiu valores binários para os tipos de status dos instrumentos nesse parâmetro, conforme a vigência, a saber: (0) vigentes e (1) encerrados.	Status (coluna G-planilha CONVÊNIO V2- SIGCON-SAIDA) de 20/10/23 arq. Excel 1.533kb
RISCO [R2]	QUANTIDADE DE PARCELAS CRONOGRAMA DESEMBOLSO CONCEDENTE	Variável quantitativa	Os instrumentos pagos em apenas uma parcela apresentam maior risco para a Administração Pública (concedente) do que aqueles instrumentos que possuem mais de uma parcela de pagamento ao conveniente, uma vez que a liberação das parcelas subsequentes está condicionada à comprovação, pelo conveniente beneficiário, de atendimento às exigências legais previstas nos normativos.	Art. 39, 40 e 41 do Decreto nº 46.319, de 26/09/2013. Item 9.1.4 do Acórdão nº 1.036/2008 - TCU-Plenário. Acórdão nº 2.870/2010 - TCU-Plenário.	Propõe-se priorizar o exame das prestações de contas de instrumentos em que os recursos foram enviados ao conveniente em apenas uma parcela. A DAPG atribuiu valores binários para os riscos: (0) instrumentos pagos em mais de uma parcela e (1) instrumentos pagos em apenas uma parcela.	Quantidade parcelas Cronograma Desembolso Concedente (coluna X - planilha CONVÊNIO V2- SIGCON-SAIDA) de 20/10/23 arq. Excel 1.533kb
RISCO [R3]	TIPO DE CONVENIENTE	Variável qualitativa	As entidades privadas sem fins lucrativos estão submetidas a um maior rol de exigências legais, a fim de garantir a boa regularidade na execução das parcerias firmadas. Instrumentos firmados com "entidades privadas sem fins lucrativos" possuem maior grau de risco, uma vez que estas entidades podem encerrar suas atividades sem realizar a prestação de contas. A Superintendência de Apoio ao Desenvolvimento Municipal manifestou que as entidades privadas sem fins lucrativos apresentam maior risco na continuidade das organizações (riscos quanto à existência/perenidade da entidade).	Art. 33-II e o 83 do Decreto nº 46.319, de 26/09/2013 que alterou o Art. 52 do Decreto nº 46.302, de 27/01/2012. Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004, de 2015: art. 17-II, art. 18-II, art. 35-VI, art. 55-§1º.	Sugere-se priorizar o exame das prestações de contas de instrumentos firmados com as entidades privadas sem fins lucrativos. A SEGOV possui quatro tipos de convenientes. A DAPG atribuiu os seguintes valores para os riscos conforme a caracterização dos convenientes, sendo (1) o menor e (4) o maior, veja-se: (1) administração municipal; (2) consórcio público; (3) entidade pública e (4) entidade privada sem fins lucrativos. A partir do referencial teórico da CGE-MT, adotou-se a "transformação dos números naturais e reais em logaritmos neperianos, porquanto permite uma captura mais uniforme de variáveis com diferentes grandezas em termos mais lineares". Assim, a equipe calculou o logaritmo neperiano de cada valor atribuído ao tipo de conveniente.	Conveniente TIPO (coluna M-planilha CONVÊNIO V2- SIGCON-SAIDA) de 20/10/23 arq. Excel 1.533kb
RISCO [R4]	DATA DO TERMINO DA VIGÊNCIA DO INSTRUMENTO	Variável qualitativa (ordinal)	O período de vigência é cláusula obrigatória nos termos pactuado, cuja prorrogação está sujeita às regras legais da matéria. É, portanto, um parâmetro definidor da execução das obrigações das partes. O encerramento da vigência é marco temporal do prazo para apresentação das prestações de contas. Prestações de contas pendentes de instrumentos cujo término da vigência ocorreu há mais de um ano possuem maior risco de a Administração Pública não conseguir: comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos; avaliar a execução do objeto pactuado; apurar indícios de irregularidades; obter o ressarcimento no caso de dano ao erário.	Art. 5-§3º, 27-II, 54-§3º, 56, 60 e 60-A, 61 do Decreto nº 46.319, de 26/09/2013.	Quanto mais antiga a data de encerramento (término) do instrumento, maior o risco de atraso nas prestações de contas e possível dano ao erário. Sugere-se priorizar o exame das prestações de contas de instrumentos cuja vigência terminou há mais tempo. Para os 3885 instrumentos da SEGOV, 03 têm como ano de término da vigência o ano de 2016; 418 instrumentos o ano de 2017; 456 instrumentos o ano de 2018; 501 instrumentos em 2019; 181 instrumentos em 2020; 827 instrumentos no ano de 2021; 503 instrumentos no ano de 2022; 523 instrumentos no ano de 2023 e o restante possuem data de término em 2024 e 2025 (440 e 32 respectivamente). A cada ano foi atribuído um valor, veja-se: (9) encerrados em 2016 (mais antigos); (8) encerrados em 2017; (7) encerrados em 2018; (6) encerrados em 2019; (5) encerrados em 2020; (4) encerrados em 2021; (3) encerrados em 2022; (2) encerrados em 2023; e (1) encerrados em 2024 e 2025 (ainda vigentes). A equipe calculou o logaritmo neperiano dos valores atribuídos a cada ano de término.	Data Término (colunas V da planilha CONVÊNIO V2- SIGCON-SAIDA) de 20/10/23 arq. Excel 1.533kb
RISCO [R5]	TIPO DE ATENDIMENTO	Variável qualitativa	O "tipo de atendimento" consiste em uma categorização do objeto do convênio ou instrumento congênere, para subsidiar o controle gerencial. A base de dados apresenta dois tipos gerais: "aquisição de bens" e "reforma ou obra". Vislumbra-se que objetos do tipo "reforma ou obra" possuem análise de prestação de contas mais complexa, visto que, por exemplo,	Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004, de 2015: Art. 39; 55-III, XIV, XV, §2º, §4º.	Sugere-se priorizar o exame das prestações de contas de instrumentos cujo tipo do objeto seja obra/reforma. Os instrumentos referentes a reforma ou obra apresentam maiores riscos associados à etapa de prestação de contas, pois demandam vistorias in loco (que por sua vez demandam equipe disponível, profissionais qualificados em engenharia, planejamento das rotas e cronograma das visitas, condições locais	Tipo de Atendimento (coluna AO-planilha CONVÊNIO V2- SIGCON-SAIDA) de 20/10/23 arq. Excel 1.533kb

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO

CRITÉRIOS	PARÂMETROS AVALIADO	CLASSIFICAÇÃO DA VARIÁVEL	PREMISSA	EXEMPLO DE NORMA OU JURISPRUDÊNCIA APLICÁVEL	ENTENDIMENTO DA EQUIPE DAPG	COLUMNAS DAS BASES DE DADOS CONSULTADAS
			<p>dependem de vistorias in loco para verificar/avaliar o cumprimento do objeto nos termos pactuados. A mera análise formal dos documentos exigidos enviados pelo conveniente não elide a Administração Pública do dever de fiscalizar a execução do objeto conveniado. Para os casos de reforma ou obra há um maior rol de exigências para a fiscalização, a exemplo da realização de vistoria in loco no caso de convênio de saída de reforma ou obra.</p> <p>A materialidade expressa o valor total pago do instrumento isoladamente. Instrumentos com alta materialidade (quantia monetária) de valor total pago possuem maior representatividade em relação ao montante total pago dos instrumentos pendentes de análise e representam, assim, maior potencial de prejuízo ao erário no caso de reprovação das contas prestadas.</p>	<p>Art. 23-§1º, 24, 43 a 46; 55; 58-I do Decreto nº 46.319, de 26/09/2013.</p>	<p>adequadas para as vistorias, entre outros riscos indicados pela auditoria da CSET-SEGOV). A equipe atribuiu valores binários para quantificar este parâmetro: (0) aquisição de bens e (1) reforma ou obra.</p>	
MATERIALIDADE [M1]	VALOR TOTAL PAGO POR INSTRUMENTO	Variável quantitativa	<p>O "status da vistoria" consiste em uma categorização interna acerca das vistorias (realizadas ou não) nos convênios ou instrumentos congêneres para fins de prestação de contas. Tais informações não se encontram registradas em campo específico do Sistema da Gestão de Convênios e Parcerias (SIGCON), mas em planilhas gerenciais da Superintendência de Apoio ao Desenvolvimento Municipal.</p> <p>Vislumbra-se que instrumentos que tenham tido vistoria já realizada possuem análise de prestação de contas mais próximas da conclusão, comparados com aqueles instrumentos que ainda não possuem vistoria concluída.</p>	<p>Art. 61-§2º do Decreto nº 46.319, de 26/09/2013. Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004, de 2015: art. 60, 61, 62, 63.</p>	<p>Sugere-se priorizar o exame das prestações de contas de instrumentos de maior valor total pago, uma vez que se não comprovadas a finalidade e a regular execução das despesas do instrumento firmado, quanto maior o valor pago ao conveniente maior será possibilidade de ocorrência de dano ao erário. A partir do referencial teórico da CGE-MT utilizado, adotou-se a transformação dos números reais (do valor total pago de cada instrumento) em logaritmos neperianos.</p>	<p>Valor Pago Total é a soma dos pagamentos da execução financeira e da execução de restos a pagar, o seja, Valor total pago por instrumento é a soma dos valores pago financeiro, pago processado e pago não processado extraídos do SIAFI. Status Atual [coluna J - R_VistoriasSolicitadas_08122023 101036] de 08/12/2023 arq. Excel 723 kb.</p>
OPORTUNIDADE [OP.1]	STATUS VISTORIA	Variável qualitativa	<p>A mera apresentação das contas pelo conveniente não é suficiente para comprovar a regular aplicação dos recursos públicos para o cumprimento do objeto pactuado. A Administração Pública tem o dever de analisar a prestação de contas enviada pelo conveniente, nos termos dos regulamentos vigentes e evidenciada pelos elementos necessários para demonstrar o nexo entre as despesas executadas e o objeto pactuado. O macroprocesso de análise das prestações de contas de instrumentos de transferência tem etapas e prazos definidos legalmente. Ao final da análise a Administração poderá concluir sobre a regularidade da aplicação dos recursos transferidos por meio de convênios e instrumentos congêneres, baseada nos relatórios técnico e financeiro emitidos pelos analistas. Quanto mais próximo do final o status indicar, mais rápido a Administração poderá efetuar sua tomada de decisão e adotar as providências e medidas administrativas cabíveis nos casos de irregularidades detectadas.</p>	<p>Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004, de 2015: art. 38-I, III, V, VI. Art. 39 a 42. Art. 55 a 66. Acórdão nº 99/2010 - 2ª Câmara-TCU. Acórdão nº 9.975/2011 - 1ª Câmara-TCU. Acórdão nº 5.053/2008 - 2ª Câmara-TCU.</p>	<p>Sugere-se priorizar o exame das prestações de contas de instrumentos cuja vistoria já foi realizada, pois a priorização de prestações de contas de instrumentos que tenham status de vistorias classificadas como realizada é mais oportuna e próxima da conclusão da análise. A própria Superintendência de Apoio ao Desenvolvimento Municipal manifestou em reunião que este parâmetro já consiste em um fator de priorização das análises. A definição dos status das vistorias foi fornecida pela Superintendência a partir de planilhas de controle, cuja base de dados apresenta quatro status. A equipe da DAPG tratou os dados e atribuiu valores binários para este parâmetro de oportunidade, sendo (0) para vistoria não realizada (o menor valor) e (1) para vistoria realizada (maior valor), de tal modo que o maior valor está associado a maior oportunidade de conclusão da prestação de contas.</p>	<p>Status Atual [coluna J - R_VistoriasSolicitadas_08122023 101036] de 08/12/2023 arq. Excel 723 kb.</p>
OPORTUNIDADE [OP.2]	PRESTAÇÃO DE CONTAS	Variável qualitativa			<p>Sugere-se priorizar o exame das prestações de contas de instrumentos cujos status estejam mais próximos da conclusão. A definição de quão perto da conclusão estão os instrumentos ocorreu a partir da análise dos status e contou com a anuência da Superintendência Central de Convênios e Parcerias da SEGOV. Os 3885 instrumentos pendentes encaminhados na planilha da SEGOV contemplam treze classificações distintas de status de prestação de contas (e um campo vazio, sem informações). Assim, foram atribuídos valores de 1 a 13 de acordo com a proximidade da conclusão da análise das prestações de contas, de forma que, quanto maior o valor atribuído, mais próximo da conclusão da prestação de contas. Aos status "CAMPO VAZIO" e "STATUS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS NÃO INFORMADO" foram atribuídos o mesmo valor. A equipe calculou o logaritmo neperiano para os valores atribuídos aos status distintos de prestação de contas.</p>	<p>Status Prestação de Contas [coluna AF-planilha CONVÊNIO V2- SIGCON-SAIDA] de 20/10/23 arq. Excel 1.533kb</p>