



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

Rua Profº Geraldo von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe - 58.015-190 - João Pessoa-PB
Portal Eletrônico: www.tce.pb.gov.br / Fone: (83) 3208-3300



PROCESSO TC Nº 16545/21

Fl.1/7

EMENTA: PROJETO INTERAGIR/ATRICON. LEVANTAMENTO com vistas à interação entre o controle externo e as controladorias internas para a melhoria do controle e da gestão municipal. Diagnóstico da situação dos sistemas de controles internos municipais paraibanos. Recomendação à ECOSIL e ao Controle Interno do TCE-PB. Arquivamento do Processo.

RESOLUÇÃO RPL TC 00006/2022

RELATÓRIO

O presente processo foi formalizado visando atender ao Projeto InterAgir, de iniciativa da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, constante do Plano de Gestão 2020-2021. O Projeto está sob a coordenação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, e tem como objetivo a interação entre o controle externo e as controladorias internas para a melhoria do controle e da gestão municipal.

O Projeto teve como primeira ação a aplicação de questionário eletrônico junto aos municípios brasileiros, para diagnóstico sobre a estrutura e o funcionamento do sistema, a ser respondido pelo órgão central de controle interno ou, no caso de inexistência, pelo(a) próprio(a) Chefe do Executivo Municipal ou pessoa por ele(a) designado(a).

O escopo do questionário abrangeu os seguintes aspectos: i. informações sobre o funcionamento do SCI; ii. atividades desenvolvidas; iii. sobre a avaliação de processos licitatórios; iv. sobre a avaliação de gestão de RH; e v. outras análises.

No caso da Paraíba, a Presidência deste Tribunal encaminhou o Ofício Circular Nº 011/2021-GAPRE para os(a) prefeitos(a), como também houve divulgação da pesquisa pelas redes sociais e no portal do Gestor do TCE-PB, e envio pelo GAOP/TCE-PB de e-mails aos endereços cadastrados neste Tribunal. Dos 223 municípios paraibanos, 167 atenderam ao chamado e participaram da pesquisa, no período de 29/07 a 06/09/2021, o que representa uma taxa de resposta de 74,89%. Deixaram de participar 56 municípios.

ANÁLISE DOS DADOS DOS QUESTIONÁRIOS - RELATÓRIO DA AUDITORIA (FLS. 06/20)

Dos 167 respondentes, 79, que correspondente a 47,3% da amostra participante, declararam a existência de um órgão central de controle interno do poder executivo no município. Não obstante, 22 afirmaram inexistir lei ou ato normativo organizando a estrutura do controle interno.

Com relação à estrutura do sistema no município, a maioria (52 municípios - 54,2%) possui uma unidade única responsável pelo controle interno nos Poderes Executivo e Legislativo; 41,7% (40 municípios) possuem uma unidade no Poder Executivo e outra no Poder Legislativo; e apenas 4,2% (4 municípios) possuem mais de uma unidade no Poder Executivo e uma unidade específica no Poder Legislativo (Gráficos 1, fl. 08, do relatório da Auditoria de fls. 06/20).

A maioria dos órgãos de controle interno está vinculada a um(a) Secretário(a) Municipal (51,9% dos que declararam possuir controle interno – 41 municípios); outros 44,3% estão vinculados diretamente ao Chefe do Poder Executivo (35 municípios) e 3,8% (3 municípios) a um nível hierárquico inferior a Secretário Municipal (Gráfico 2, fl. 08).



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

Rua Profº Geraldo von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe - 58.015-190 - João Pessoa-PB
Portal Eletrônico: www.tce.pb.gov.br / Fone: (83) 3208-3300



PROCESSO TC Nº 16545/21

FI.2/7

No que tange ao quantitativo de pessoas, por vínculo, que atuavam no Controle Interno de todo o Poder Executivo em 31/12/2020, verifica-se a atuação de concursados em doze municípios, de prestadores em nove, e de estagiários em somente três; efetivos de outras áreas com função ou gratificação para atuar no controle interno estão presentes em 26 municípios, enquanto os servidores apenas com cargo em comissão atuam em 65 municípios, sendo o vínculo predominante (Gráficos 3, 4, 5, 6 e 7, fls. 09/11).

Perguntados sobre os procedimentos de controle realizados no município em 2020, prevaleceram principalmente as ações de: i. orientações aos gestores acerca de normas, procedimentos, etc (59 municípios); ii. acompanhamento de licitações, dispensas e inexigibilidades (54 municípios); iii. verificação do cumprimento de decisões do Tribunal de Contas (42 municípios); e iv. acompanhamento da execução de contratos, convênios e similares (41 municípios) (Tabela 1, fls. 11/12).

Com relação ao uso de sistemas informatizados, prevaleceu a situação de controle manual, constatando-se maior informatização quando se refere ao planejamento orçamentário do município (Tabela 2, Gráfico 8, fl. 12).

Solicitados a avaliarem a efetividade do Controle Interno, assim se posicionaram os respondentes (Tabela 3, fl. 13):

- Acesso a informações e sistemas necessários (36,46% concordam plenamente e 30,21% concorda parcialmente);
- A definição do objeto e a condução de procedimentos de fiscalização não depende da aprovação dos gestores (34,38% concordam plenamente e 26,04% concorda parcialmente);
- Os resultados são utilizados para a implantação de melhorias (56,25% concordam plenamente e 21,87% concorda parcialmente);
- No caso de inconformidades, ocorre encaminhamento (47,92% concordam plenamente e 20,83% concorda parcialmente);
- Há participação no sentido de buscar práticas adequadas e evitar inconformidades (48,96% concordam plenamente e 25,00% concorda parcialmente);
- Uso de critérios de materialidade, relevância e risco e formalizadas documentalmente em um plano de atuação (25,00% concordam plenamente, 29,17% concorda parcialmente e 23,96% não concordam, nem discordam);
- Os procedimentos são arquivados e mantidos por no mínimo 5 anos (42,71% concordam plenamente e 22,92% não concordam, nem discordam);
- Todos os encaminhamentos dos resultados de ações fiscalizatórias ou de orientação são formalmente documentados (31,25% concordam plenamente, 22,92% concorda parcialmente e 21,87% não concordam, nem discordam);
- Informações relevantes são identificadas, documentadas, armazenadas e comunicadas tempestivamente às pessoas competentes para adotar as providências necessárias (35,42% concordam plenamente, 22,92% concorda parcialmente e 25,00% não concordam, nem discordam).



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

Rua Profº Geraldo von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe - 58.015-190 - João Pessoa-PB
Portal Eletrônico: www.tce.pb.gov.br / Fone: (83) 3208-3300



PROCESSO TC Nº 16545/21

FI.3/7

Indagados sobre o número de ações de auditoria, inspeção ou outros tipos de fiscalização realizadas sobre as quais o Controle Interno realizou apontamentos às unidades sob seu controle durante 2020, 77 (setenta e sete) municípios informaram a inexistência de apontamentos quanto a auditorias, 76 (setenta e seis) inexistem quanto a inspeções, e 66 (sessenta e seis) em relação a outros tipos de fiscalização. No que concerne a comunicações formais a outras unidades de controle ou unidades gestoras, apenas 16,16% (27 municípios) declararam ter realizado.

Acerca da gestão de risco existente em 2020, percebe-se fragilidade quanto à formalização de objetivos e metas das unidades de gestão e quanto à normatização de estoque e inventários (Tabela 4 e Gráfico 10, fls. 14/15).

- Os objetivos e metas da(s) unidade(s) sob seu controle estão formalizados? (50,00% inexistente e 42,71% parcialmente); e
- Há norma ou regulamento para as atividades de guarda, estoque e inventários de bens e valores de responsabilidade da(s) unidade(s)? (57,29% inexistente e 32,29% parcialmente).

Somente 46 (quarenta e seis) municípios respondentes, o que corresponde a 27,5% da amostra, afirmaram possuir em sua estrutura, até 31/12/2020, um setor ou cargo responsável pelas sindicâncias e processos disciplinares;

No tocante a denúncias ou comunicações apresentadas por cidadãos, empresas ou órgãos de controle externo em 2020, as quantidades recebidas pelo Controle Interno e apuradas ao menos parcialmente estão assim demonstradas (Gráficos 11 e 12, fls. 15/16): 2 municípios receberam e apuraram, ao menos parcialmente, 6 denúncias; 2 municípios receberam e apuraram, ao menos parcialmente, 4 denúncias; 2 municípios receberam 3 denúncias e apuraram, ao menos parcialmente, 1 denúncia; e 5 municípios receberam e apuraram, ao menos parcialmente, 2 denúncias.

De acordo com as respostas à pesquisa, apenas seis municípios afirmaram terem sido constatadas, em 2020, irregularidades que resultaram em dano ou prejuízo ao erário, sendo dois em valor total inferior a R\$ 100 mil, quatro entre R\$ 100 mil e R\$ 1 milhão, e dois entre R\$ 1 milhão e R\$ 10 milhões. Sobre as Tomadas de Contas Especiais instauradas pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, apenas dois informaram cada um a quantidade de duas TCEs.

Quanto à transferência de recursos ao município em 2020, mediante convênio, termo de parceria, contrato de gestão, termo de cooperação ou instrumentos congêneres, e seu acompanhamento pelo Controle Interno, assim se colocaram os respondentes (Gráfico 13, fl. 11): 31,3% (30 municípios) responderam que não houve transferência de recursos; 32,3% (31 municípios) receberam, mas não houve acompanhamento; 28,1% (27 municípios) acompanharam parcialmente; e 8,3% (8 municípios) acompanharam totalmente.

No que tange a processos licitatórios, 28,14% (21 municípios) dos respondentes afirmaram ter sido realizada avaliação em 2020; foram mencionados os seguintes critérios de seleção para a realização dessa avaliação (Gráfico 14, fl. 17):



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

Rua Profº Geraldo von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe - 58.015-190 - João Pessoa-PB
Portal Eletrônico: www.tce.pb.gov.br / Fone: (83) 3208-3300



PROCESSO TC Nº 16545/21

Fl.4/7



Gráfico 14 - Critérios para análise de processos licitatórios

Fonte: Formulário TCE-PB

A tabela a seguir (Tabela 5) consolida o julgamento oferecido pelos respondentes quanto aos diversos aspectos relacionados ao controle das licitações e contratações realizado pela unidade em 2020:

	Inexistente	Fraco	Bom	Excelente
Controle quanto às justificativas da contratação, considerando se a necessidade está alinhada aos planos do órgão contratante (metas do Plano Plurianual), e se a oficialização da demanda foi feita pelo beneficiário da solução a ser contratada.	7	1	34	5
Controle acerca da descrição do objeto, quanto à solução escolhida (se embasada em estudos técnicos preliminares), e ao nível de detalhamento dos requisitos necessários e das especificações técnicas.	8	3	33	3
Controle acerca das quantidades a serem adquiridas, verificando a existência de memórias de cálculo e respectivos documentos e informações de suporte, e se estão apensados aos autos do procedimento licitatório.	3	5	33	6
Controle acerca da estimativa do preço, verificando se a pesquisa de preços realizada pelo setor competente reflete a realidade de mercado, e se está apensada aos autos do procedimento licitatório.	3	2	34	8
Controle acerca das dispensas de licitação por valor, visando	3	2	29	13



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

Rua Profº Geraldo von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe - 58.015-190 - João Pessoa-PB
Portal Eletrônico: www.tce.pb.gov.br / Fone: (83) 3208-3300



PROCESSO TC Nº 16545/21

FI.5/7

a evitar o fracionamento de despesas.				
Controle acerca da identificação das parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, e a correlação com as exigências de qualificação técnica previstas no edital.	3	2	35	7
Controle quanto à designação do fiscal do contrato, mediante designação formal e com definição das suas atribuições.	5	5	30	7

Tabela 5 - Avaliação de controles/Licitação e contratação

Com referência à avaliação da gestão de recursos humanos, apenas 9,58% dos respondentes afirmaram terem sido realizados procedimentos de fiscalização em 2020. A Tabela, que segue (Tabela 6, fls. 18/19), indica o grau de atuação nos vários aspectos de controle.

	Nenhuma atuação da gestão	Pouca atuação da gestão	Atuação razoável da gestão	Excelente atuação da gestão
Efetividade do sistema de frequência de servidores (Ponto Eletrônico ou manual).	2	3	6	5
Controle de horas extras pelos gestores.	3	3	6	4
Atuação dos comissionados exclusivamente em atividades de Direção, Chefia e Assessoramento.	2	4	6	4
Realização de cursos de capacitação pelos servidores.	2	6	6	2
Verificação dos procedimentos de avaliação periódica de desempenho dos servidores.	5	6	3	2
Avaliação quanto aos programas de treinamento e capacitação dos servidores.	4	6	5	1
Verificação da concessão das verbas que integram a folha de pagamentos.	1	5	5	5
Verificação quanto à realização de avaliação de servidores em estágio probatório.	3	6	4	3
Verificação quanto à reavaliação periódica dos servidores aposentados por invalidez vinculados aos Regimes Próprios de Previdência Social.	4	4	5	3
Verificação quanto à regularidade dos afastamentos dos servidores (licenças).	1	6	4	5
Verificação quanto à regularidade das acumulações de cargos, empregos e funções públicas.	2	2	6	6
Verificação quanto às ocorrências relacionadas a desvio de função na área de pessoal.	4	2	6	4
Cconciliação dos valores depositados aos servidores com	3	2	5	6

os valores constantes na folha de pagamento.

Tabela 6 - Avaliação de controles/Gestão de recursos humanos



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

Rua Profº Geraldo von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe - 58.015-190 - João Pessoa-PB
Portal Eletrônico: www.tce.pb.gov.br / Fone: (83) 3208-3300



PROCESSO TC Nº 16545/21

FI.6/7

CONCLUSÃO E SUGESTÃO DE ENCAMINHAMENTO

O diagnóstico realizado sobre a estrutura e o funcionamento dos sistemas municipais de controle interno oferece a possibilidade de identificar as fragilidades existentes, de modo a orientar o apoio técnico do controle externo. Nesse sentido, é grande a demanda por capacitação tanto no que se refere à estruturação das controladorias internas quanto à atuação.

Por conseguinte, sugerimos os seguintes encaminhamentos internos, com suporte do Controle Interno do Tribunal de Contas e da Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira (ECOSIL/TCEPB):

1. Revisão da Cartilha de Orientações sobre Controle Interno, elaborada por este Tribunal em 2016;
2. Realização de evento para fomento do Controle Interno nos municípios paraibanos; e
3. Oferta de capacitação on-line sobre estruturação e funcionamento do Controle Interno Municipal.

O Processo foi encaminhado ao Ministério Público de Contas, que, através do pronunciamento de fls. 25/27, subscrito pela procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão, assim se pronunciou: não obstante a relevância do tema em debate, esta Representante Ministerial entende desnecessária a manifestação do Parquet de Contas acerca do acolhimento ou não das medidas recomendadas pelo Órgão Técnico, porquanto os encaminhamentos sugeridos envolvem matéria administrativa de interesse interno deste Tribunal.

É o relatório.

PROPOSTA DO RELATOR

Como bem demonstrou a pesquisa realizada pela Auditoria, através da ACP Adriana Falcão do Rego, o Sistema de Controle Interno dos municípios paraibanos, em sua grande maioria, encontra-se precariamente instalado e sem a capacitação necessária para um funcionamento a contento. Portanto, o Relator incorpora as sugestões apresentadas pela Unidade Técnica de instrução no sentido de o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, através do seu Controle Interno e da Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira (ECOSIL/TCEPB), promova eventos para fomento do Controle Interno nos municípios paraibanos, ofereça curso de capacitação, inclusive on line, sobre estruturação e funcionamento do Controle Interno Municipal, além de revisar a Cartilha de Orientações sobre Controle Interno, elaborada por este Tribunal em 2016. Por fim, determine o arquivamento dos presentes autos.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 16545/21, que tratam de levantamento de dados pela Auditoria, visando atender ao Projeto InterAgir, de iniciativa da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, tendo como objetivo a interação entre o controle externo e as controladorias internas para a melhoria do controle e da gestão municipal, RESOLVEM os Conselheiros integrantes do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, por unanimidade, na sessão realizada nesta data, recomendar à Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira (ECOSIL/TCEPB) ao Controle Interno e que promovam eventos para fomento do Controle Interno nos



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

Rua Profº Geraldo von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe - 58.015-190 - João Pessoa-PB
Portal Eletrônico: www.tce.pb.gov.br / Fone: (83) 3208-3300



PROCESSO TC Nº 16545/21

FI.717

municípios paraibanos, oferecendo curso de capacitação, inclusive *on line*, sobre estruturação e funcionamento do Controle Interno Municipal, além de recomendar a revisão da Cartilha de Orientações sobre Controle Interno, elaborada por este Tribunal em 2016; e, por fim, determinar o arquivamento dos presentes autos.

Publique-se, intime-se e cumpra-se.
TC – Sessão presencial/remota – Tribunal Pleno.
João Pessoa, em 13 de abril de 2022.

Assinado 18 de Abril de 2022 às 11:00



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Assinado 14 de Abril de 2022 às 08:42



Cons. Subst. Antônio Cláudio Silva Santos
RELATOR

Assinado 17 de Abril de 2022 às 09:10



Cons. André Carlo Torres Pontes
CONSELHEIRO

Assinado 14 de Abril de 2022 às 17:32



Cons. Arnóbio Alves Viana
CONSELHEIRO

Assinado 18 de Abril de 2022 às 10:45



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
CONSELHEIRO

Assinado 18 de Abril de 2022 às 09:28



Cons. Antonio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 14 de Abril de 2022 às 10:07



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO

Assinado 18 de Abril de 2022 às 10:49



Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 14 de Abril de 2022 às 10:57



Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO