

Instrução Técnica Conclusiva 03907/2016-1

Processo: 03367/2016-1

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Levantamento

Criação: 11/11/2016 13:07

Origem: SecexMunicipios - Secretaria de Controle Externo de Fiscalização dos Municípios

PROCESSO:	TC 3367/2016
ASSUNTO:	Controle Externo – Fiscalização - Levantamento
JURISDICIONADOS	Prefeituras e Câmaras Municipais
EXERCÍCIO:	2016
UNIDADE TÉCNICA:	Secex-Municípios
RELATORA:	Conselheira Substituta Marcia Jaccoud Freitas

1. NARRATIVA DOS FATOS

Tratam os autos de levantamento com o objetivo de avaliar o Sistema de Controle Interno dos municípios do Espírito Santo, em cumprimento à Decisão TC 6622/2015¹, que assim concluiu: *incluir no Plano Anual de Fiscalização – PAF 2016, a implementação e a manutenção do Controle Interno, nos termos da Resolução TC 227/2011², alterada pela Resolução TC 257/2013, no Município de Jerônimo Monteiro e nos demais Municípios Capixabas.*

Em cumprimento às determinações contidas no Plano de Fiscalização, exercício de 2016, foi elaborado o **Relatório de Levantamento nº 6/2016**.

Nos termos do **Relatório de Levantamento nº 6/2016**, a equipe técnica concluiu nos seguintes termos:

5 - CONCLUSÃO

Este levantamento buscou avaliar os Sistemas de Controle Interno (SCI's) dos municípios do Espírito Santo, em cumprimento à Resolução TC nº 227/2011, que dispõe sobre a sua criação, implantação, manutenção e fiscalização e, também, em atendimento ao Plano Anual de Fiscalização (PAF) 2016 e por considerar que o objeto

¹ Processo TC 10963/2015.

² Dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública.

do presente é uma exigência constitucional e pela oportunidade de dotar a administração pública de mecanismos que assegurem, entre outros aspectos, o cumprimento das exigências legais, a proteção de seu patrimônio e a melhoria na aplicação dos resultados à sociedade.

Metodologicamente, o trabalho foi estruturado em quatro fases: check-list dos normativos enviados pelos órgãos, elaboração do questionário de autoavaliação, escolha de órgãos para visita in loco e relatório com o diagnóstico situacional.

A equipe de fiscalização optou por desconsiderar, transitoriamente, os controles dos normativos enviados pelos diversos órgãos (Item 3.1 Check-List), face à insegurança quanto aos aspectos organizacionais e de atualizações daqueles produtos dentro do TCE-ES e, também, pelas divergências com as versões encontradas no campo e, portanto, considerada como uma limitação e risco aos trabalhos.

De uma forma geral, durante as visitas, a equipe de fiscalização verificou que, independentemente da faixa de receita na qual o município estava enquadrado, a grande maioria dos integrantes das UCCI's (controladores gerais e demais agentes) tiveram muitas dúvidas no preenchimento dos questionários, notadamente no que diz respeito ao grupo de controle da Avaliação de Riscos.

As análises foram elaboradas sobre as médias dos totais de quatro grupos de controle, num total de 28 (vinte e oito) questões, a saber: Ambiente de Controle Interno, Unidade de Controle Interno, Avaliação de Riscos e Procedimentos de Controle, e, também, sobre as médias das Notas Totais, conforme estabelecido na estrutura do questionário, com base em 136 (cento e trinta e seis) questionários recebidos.

Os resultados foram agrupados em 4 (quatro) cenários: um primeiro com uma Visão Geral das Câmaras e Prefeituras sem a influência das faixas de receita (item 4.3) e outros três resultados refletindo, separadamente, os comportamentos das Câmaras (item 4.1.1), das Prefeituras (item 4.1.2) e das Câmaras e Prefeituras (item 4.2), sendo que nestes três últimos grupos considerou-se a influência do enquadramento dos municípios nas três faixas de receita³ (Item 1.3.3).

Os SCI's das Câmaras apresentaram, em média, autoavaliações superiores aquelas das Prefeituras, independentemente das faixas de receitas. De uma forma geral, constatou-se que **quanto maior a faixa de receita, maior a média, para qualquer grupo de controle** (Itens 4.1 a 4.3).

Os números do cenário "Visão Geral Sem Influência das Receitas", ou seja, toda a população (item 4.3), apontam para uma média de 36,9 (trinta e seis inteiros e nove décimos) pontos, valores mínimo e máximo de 0 e 83, respectivamente, e desvio padrão de 17,07, com inequívoca indicação de alta dispersão nos dados.

No fechamento do item 3.3 – Visitas In Loco, fizemos observação quanto às dúvidas dos jurisdicionados em relação ao grupo de Avaliação de Riscos. As autoavaliações deste grupo de controle, em valores muito inferiores aquelas dos demais grupos de controle, foram determinantes para a atual nota média total de 36,9.

Os diversos órgãos preencheram um questionário online com perguntas relativas ao seu SCI. Portanto, ressalvados os 13 (treze) jurisdicionados, onde foram feitas visitas in loco, não se trata de uma avaliação real do nível dos SCI's dos jurisdicionados, mas uma indicação de como os órgãos avaliaram os próprios setores.

³ As três faixas de receita são aquelas adotadas por ocasião da emissão da Resolução 227/2011 (ver item 1.3.3 relatório).

Adicionalmente, esta equipe de fiscalização (levantamento) não recomenda a divulgação deste trabalho com teor de Ranking sobre a qualidade destes SCI's, salvo se conduzida com aquela característica de autoavaliação.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o exposto neste Relatório de Levantamento, especialmente nos itens 3.1 Check-List e 3.3 Visitas In Loco, a equipe técnica propõe ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo os seguintes encaminhamentos:

- a) Promover a alteração no § 1º do art. 3º da Resolução 227/2011, de modo a retirar a obrigatoriedade do envio das alterações dos normativos pelos jurisdicionados, conforme item 3.1;*
- b) Determinar aos jurisdicionados a disponibilizarem, em seus portais, as versões atualizadas de todos os normativos (Leis, Decretos, Instruções Normativas, Procedimentos, entre outros), inclusive o Manual de Controle Interno, de forma a dar total acessibilidade pública, em atenção ao art. 6º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informação);*
- c) Autorizar e determinar que sejam adotadas as providências necessárias, no âmbito desta Corte, para a criação de mecanismos para a recepção estruturada e por meio eletrônico dos atos normativos que dizem respeito ao Sistema de Controle Interno dos órgãos e entidades sob a jurisdição do TCEES.*
- d) Elaborar capacitação⁴ para os responsáveis e demais agentes dos SCI's dos órgãos envolvidos, com conteúdo de excelência prática e carga horária de pelo menos 16 (dezesseis) horas, abordando estudo de caso, exercícios sobre elaboração de normativos, procedimentos e, especialmente, com abordagem à questão da Avaliação de Riscos;*
- e) Autorizar a utilização dos resultados desse levantamento na composição da matriz de risco prevista no Manual de Auditoria de Conformidade, aprovado por meio da Res. TC 287/2015;*
- f) Estabelecer critérios para subsidiar ações de controle para resgatar os órgãos que estão abaixo da média de 36,9 pontos, com base nas tabulações dos diversos cenários apresentados, principalmente naquele de Visão Geral (toda a população) sem Influência das Faixas de Receita (Item 4.3).*

Assim, vieram os autos, em atendimento ao artigo 47, inciso X, do Regimento Interno deste TCEES (aprovado pela Res. TC 261/2013).

2. DO INSTRUMENTO DE FISCALIZAÇÃO LEVANTAMENTO

Estabelece o art. 191 do RITCEES:

Art. 191. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I – conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades dos Poderes do Estado e dos Municípios, incluindo Administração direta, indireta, fundacional, fundos, empresas, consórcios públicos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas,

⁴ A sugestão é de que a capacitação seja realizada dentro da primeira quinzena do mês de fevereiro de 2017, a uma por conta das prováveis mudanças nas gestões dos órgãos em decorrência dos pleitos eleitorais e, a duas, por se tratar de período com maior folga potencial dos jurisdicionados quanto aos envios de documentos a esta Corte de Contas.

assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;

II – identificar ações, fatos ou atos a serem fiscalizados;

III – avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações;

IV – subsidiar o planejamento de fiscalização a ser realizada pelas unidades técnicas, bem como a formação de cadastro dos órgãos e entidades jurisdicionados.

Assim, podemos observar que a modalidade de fiscalização levantamento não tem por objetivo identificar possíveis irregularidades.

O objetivo do presente levantamento foi, reconhecendo o fim do prazo previsto na Resolução TC nº 227/2011 para a criação e implementação dos Sistemas de Controle Interno nos municípios, verificar o atendimento à norma e avaliar seu efetivo funcionamento.

Pondera-se também, em homenagem ao princípio da transparência dos atos públicos, conforme art. 144⁵ da Lei Complementar nº 621/2012, tornar público o Relatório de Levantamento 06/2016, esta Instrução Técnica Conclusiva e o Acórdão que vier a ser proferido, com seus fundamentos legais, classificando todas as demais peças deste processo como sigilosas, com base no art. 25⁶ da Lei nº 12.527/2011 c/c art. 4^{o7}, parágrafo único, da Res. TC 279/2014.

Dessa forma, após a análise do conjunto processual, verificou-se, nos termos do **Relatório de Levantamento nº 6/2016**, um diagnóstico avaliativo sobre os Sistemas de Controle Interno dos Municípios do Estado.

⁵ Art. 144. A decisão definitiva será formalizada nos termos estabelecidos no Regimento Interno, por acórdão, cuja publicação no Diário Oficial do Estado ou outro meio de divulgação oficial do Tribunal de Contas constituirá: (...)

⁶ Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção.

§ 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

§ 2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.

§ 3º Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados.

⁷ Art. 4º Os processos que documentam a realização de levantamentos previstos no art. 191 do Regimento Interno serão considerados sigilosos.

Parágrafo único. Nos casos excepcionais, em que houver deliberação no sentido de levantar o sigilo dos autos ou encaminhar o relatório de levantamento ao gestor do objeto fiscalizado, em regra, devem ser mantidas, em anexo sigiloso, as partes que tratam dos riscos identificados e das sugestões de futuras ações de controle.

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3.1. Ante ao exposto, **sugere-se** ao Plenário/Câmara desta Corte de Contas, com fundamento no art. 319, parágrafo único, inciso IV⁸, c/c art. 329, § 6º⁹ e no art. 207, inciso V¹⁰ do RITCEES, que acolha a proposta de encaminhamento formulada no **Relatório de Levantamento nº 6/2016**, nos seguintes termos:

- a) Promover a alteração no § 1º do art. 3º da Resolução 227/2011, de modo a retirar a obrigatoriedade do envio das alterações dos normativos pelos jurisdicionados, conforme item 3.1 do Relatório de Levantamento nº 6/2016;
- b) Determinar aos jurisdicionados a disponibilizarem, em seus portais, as versões atualizadas de todos os normativos (Leis, Decretos, Instruções Normativas, Procedimentos, entre outros), inclusive o Manual de Controle Interno, de forma a dar total acessibilidade pública, em atenção ao art. 6º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informação);
- c) Autorizar e determinar que sejam adotadas as providências necessárias, no âmbito desta Corte, para a criação de mecanismos para a recepção estruturada e por meio eletrônico dos atos normativos que dizem respeito ao Sistema de Controle Interno dos órgãos e entidades sob a jurisdição do TCEES.
- d) Elaborar capacitação¹¹ para os responsáveis e demais agentes dos SCIs dos órgãos envolvidos, com conteúdo de excelência prática e carga horária de pelo menos 16 (dezesesseis) horas, abordando estudo de caso, exercícios sobre elaboração de normativos, procedimentos e, especialmente, com abordagem à questão da Avaliação de Riscos;
- e) Autorizar a utilização dos resultados desse levantamento na composição da matriz de risco prevista no Manual De Auditoria de Conformidade, aprovado por meio da Res. TC 287/2015;
- f) Estabelecer critérios para subsidiar ações de controle para resgatar os órgãos que estão abaixo da média de 36,9 pontos, com base nas tabulações dos diversos cenários apresentados, principalmente naquele de Visão Geral (toda a população) sem Influência das Faixas de Receita (Item 4.3 do Relatório de Levantamento nº 6/2016).

⁸ Art. 319. Na fase final da instrução dos processos, constitui formalidade essencial, além do exame da unidade competente, a elaboração da instrução técnica conclusiva.

Parágrafo único. 1º A instrução técnica conclusiva conterá, necessariamente:

[...]

IV - a conclusão, com a proposta de encaminhamento.

⁹ Art. 329. A apreciação e julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento.

[...]

§ 6º Os demais processos de fiscalização serão apreciados nos termos do art. 207 deste Regimento.

¹⁰ Art. 207. Ao apreciar processo relativo à fiscalização, o Relator ou o Tribunal:

[...]

V - recomendará ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de providências, quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, e arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das recomendações;

¹¹ A sugestão é de que a capacitação seja realizada dentro da primeira quinzena do mês de fevereiro de 2017, a uma por conta das prováveis mudanças nas gestões dos órgãos em decorrência dos pleitos eleitorais e, a duas, por se tratar de período com maior folga potencial dos jurisdicionados quanto aos envios de documentos a esta Corte de Contas.

3.2. Conforme art. 144¹² da Lei Complementar nº621/2012, tornar público o Relatório de Levantamento 06/2016, esta Instrução Técnica Conclusiva e o Acórdão que vier a ser proferido, com seus fundamentos legais, classificando todas as demais peças deste processo como sigilosas, com base no art. 25¹³ da Lei nº12.527/2011 c/c art. 4º¹⁴, parágrafo único, da Res. TC 279/2014.

3.3 Arquive os presentes autos, após vista do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em atendimento ao art. 330, I¹⁵ c/c art. 303¹⁶ e art. 38, inciso II¹⁷ do RITCEES.

A consideração superior.

Vitória, 25 de outubro de 2016.

ALFREDO ALCURE NETO
Mat.: 203.527
Auditor de Controle Externo

¹² **Art. 144.** A decisão definitiva será formalizada nos termos estabelecidos no Regimento Interno, por acórdão, cuja publicação no Diário Oficial do Estado ou outro meio de divulgação oficial do Tribunal de Contas constituirá: (...)

¹³ **Art. 25.** É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção.

§ 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

§ 2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.

§ 3º Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados.

¹⁴ **Art. 4º** Os processos que documentam a realização de levantamentos previstos no art. 191 do Regimento Interno serão considerados sigilosos.

Parágrafo único. Nos casos excepcionais, em que houver deliberação no sentido de levantar o sigilo dos autos ou encaminhar o relatório de levantamento ao gestor do objeto fiscalizado, em regra, devem ser mantidas, em anexo sigiloso, as partes que tratam dos riscos identificados e das sugestões de futuras ações de controle.

¹⁵ **Art. 330.** O processo será arquivado nos seguintes casos:

[...]

I - decisões definitivas ou terminativas, após a adoção das providências nelas determinadas e da expedição das comunicações;

¹⁶ **Art. 303.** Encerrada a instrução, os autos serão remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal para emissão de parecer escrito.

¹⁷ **Art. 38.** Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução:

[...]

II - emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal, com exceção dos processos administrativos internos;