

Etapas de Construção do  
Plano Anual de Controle Externo

# PACEX







**Tribunal de Contas  
do Estado do Piauí**

*Etapas de Construção  
do Plano Anual de  
Controle Externo*

# **PACEX**

## **Composição da Secretaria de Controle Externo (SECEX)**

- Núcleo Estratégico de Controle Externo (NECEX)
- Diretoria de Fiscalização de Gestão e Contas Públicas (DFCONTAS) - Diretoria de Fiscalização de Licitações e Contratos (DFCONTRATOS) - Diretoria de Fiscalização de Políticas Públicas (DFPP) - Diretoria de Fiscalização de Pessoal e Previdência (DFPESSOAL)
- Diretoria de Fiscalização de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano (DFINFRA)

Tribunal de Contas do Estado do Piauí

<[www.tcepi.tc.br](http://www.tcepi.tc.br)>

Secretário de Controle Externo

Luis Batista de Sousa Júnior

Núcleo de Planejamento e Desenvolvimento  
do Controle Externo (NPDCEx)

Leonardo Santana Pereira

Mazerine Henrique Cruz Lima

Tércio Gomes Rabelo

Yuri Cavalcante de Araújo

As imagens deste material foram geradas por Inteligência Artificial



## **SUMÁRIO**

- 1. O novo processo de elaboração do PACEX..... 4**
- 2. Apresentação do universo de controle..... 7**
- 3. Selecionando as situações problema..... 11**
- 4. Selecionando objetos de controle ..... 13**
- 5. Exemplos de linhas de atuação ..... 15**

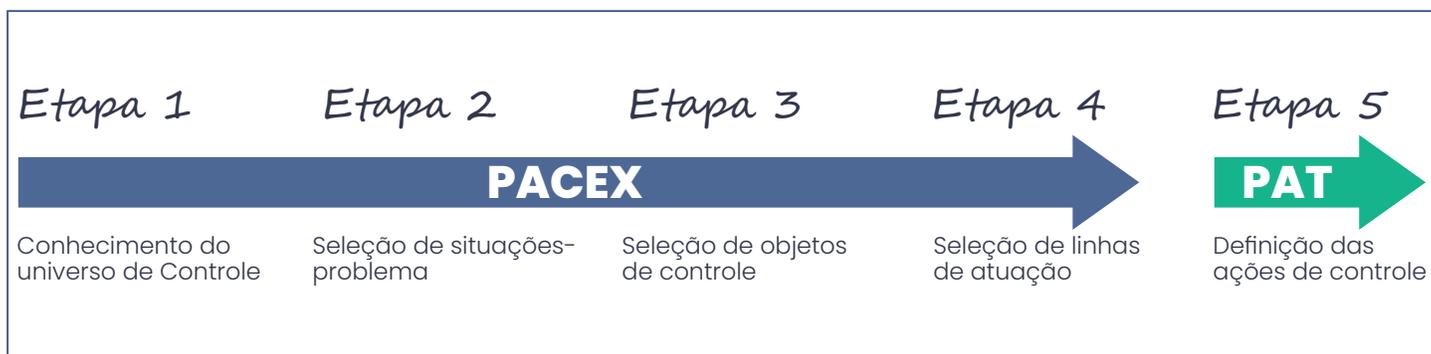
# 1

## O novo processo de elaboração do PACEX

A Resolução TCE-PI nº 038/2023, aprovada em dezembro de 2023, além de outras providências, estabelece o novo procedimento para elaboração e aprovação do Plano Anual de Controle Externo (PACEX) e Planos Anuais de Trabalho (PAT) das Diretorias de Fiscalização.

Em relação especificamente ao PACEX, uma das mudanças mais significativas diz respeito às etapas de construção do plano que antecedem o momento de sua submissão ao Plenário da Corte e que tem por objetivo dotar o projeto de uma metodologia mais alinhada às boas práticas internacionais na seleção de objetos a serem fiscalizados (ISSAI 300/36)<sup>1</sup>, com compreensão prévia do universo de controle, das situações que mais afetam à sociedade e das ferramentas e mecanismos de que dispõe o Tribunal para atender às suas atribuições constitucionais e enfrentar as questões mais desafiadoras.

Em linhas gerais, a construção do projeto do PACEX pode ser dividida em quatro etapas, a saber: (1) conhecimento do universo de controle; (2) seleção de situações-problema; (3) seleção de objetos de controle e; (4) seleção de linhas de atuação. O PAT, por sua vez, traz as ações de controle que serão executadas dentro do ciclo (etapa 5).

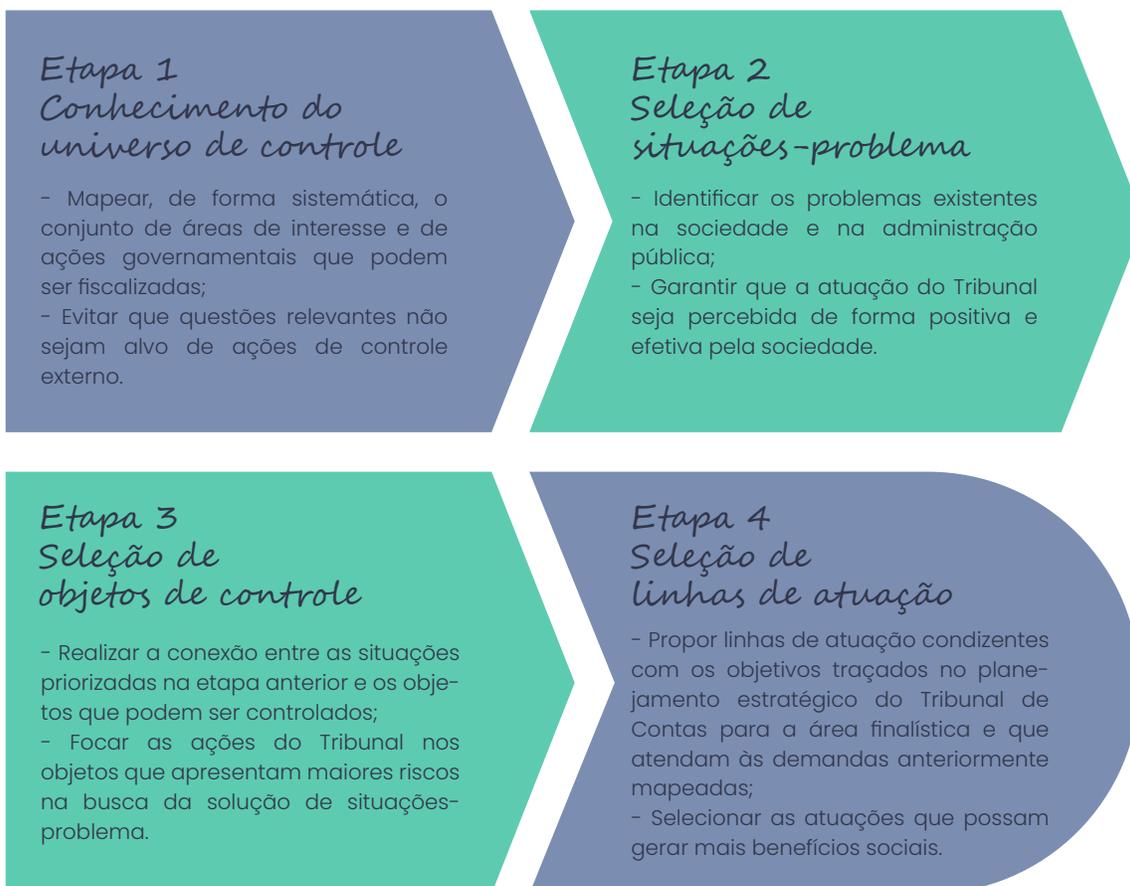


<sup>1</sup> Nesse sentido, recomenda-se a leitura das [orientações](#) disponibilizadas pelo TCU.

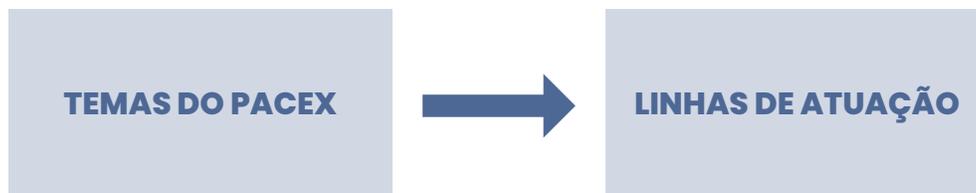
Quanto aos novos conceitos, confira-se o art. 2º da Resolução 038/2023:

Termo	Definição
Universo de controle	Conjunto de objetos de controle sob a responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado do Piauí
Situação-problema	Conjunto de situações ou circunstâncias que produzem ou podem vir a produzir consequências de natureza econômica, social e ambiental que afetam, de forma negativa, a sociedade e que estão no âmbito da atuação governamental
Objeto de Controle	Elementos, tais como órgãos, programas, projetos ou outras atividades da administração pública estadual, municipal ou a estas relacionados, que podem ser individualizados e controlados por meio de ações de controle externo de competência do TCE-PI
Linhas de atuação	Forma de atuação do TCE-PI, vinculada às suas funções constitucionais, que visa contribuir de maneira efetiva para a solução, tratamento ou mitigação de situações-problema e riscos identificados no planejamento, podendo ser: a) setorial – quando diz respeito a apenas uma área temática de atuação; b) transversal – quando diz respeito a duas ou mais áreas temáticas de atuação

A seguir, encontram-se esquematizadas as fases com suas principais tarefas e objetivos:



**IMPORTANTE:** Observa-se que, na prática, a expressão “**linha de atuação**” substitui o termo “**tema**” utilizada até o PACEX 2023-2024, pois expressa mais adequadamente a concepção de que o Tribunal de Contas planeja um conjunto de ações visando tratar de uma situação social, econômica, administrativa ou ambientalmente relevante com o intuito de contribuir com a sua superação ou mitigação.



Assim, para se chegar à versão final do plano e de seu respectivo conjunto das linhas de atuação que serão desenvolvidas no período, devem ser percorridas etapas prévias de conhecimento do universo de objetos de controle, dos riscos, materialidade, relevância e oportunidade envolvidos, bem como do modo em que poderá a auditoria governamental contribuir de forma efetiva, considerando também os mecanismos e institutos próprios à disposição do TCE-PI, sempre com a finalidade de melhorar a vida dos indivíduos e aprimorar o funcionamento das instituições públicas.

Compreendendo os pressupostos do planejamento proposto e aproveitando os diversos conhecimentos interdisciplinares presentes nas unidades técnicas, convoca-se os servidores envolvidos com as atividades finalísticas do controle externo a se aprofundarem ainda mais nas etapas de construção do PACEX. Acredita-se que, dessa forma, será possível obter um plano mais efetivo e socialmente relevante para balizar a ação do Tribunal no período correspondente ao ciclo que se inicia em abril do corrente ano.

Nos capítulos seguintes, podem ser consultadas orientações gerais sobre cada uma das etapas.

# 2

## Apresentação do universo de controle

---

Conhecer o universo de controle é premissa para se selecionar de forma mais racional e eficiente os objetos de controle nos quais podem recair a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

Como bem lembra o manual de [orientações para seleção de objetos e ações de controle do Tribunal de Contas da União \(TCU\)](#), as informações devem ser estruturadas conforme a perspectiva particular das unidades técnicas, da forma que melhor faça sentido para elas, segundo a lógica de atuação própria, com o objetivo de ser propiciada uma boa visualização da parte do universo de controle sob a sua tutela.

Por esse motivo, nessa etapa, além de organizar e esquematizar os órgãos, entidades, dados de receita e despesa, funções governamentais e temas sob a jurisdição da Corte, é importante, para cada unidade técnica, coletar e registrar indicadores e outros elementos específicos relativos às áreas abrangidas pela esfera de suas atribuições. Assim, será mais fácil, nos demais passos, aplicar critérios de risco, relevância, materialidade e oportunidade, além de outros princípios relativos à seletividade.

**Dica:** para aprofundar no tema dos princípios e diretrizes de seletividade no âmbito do TCE-PI, recomenda-se a leitura do Capítulo V da Resolução 038/2023.

Dessa forma, o que se propõe neste capítulo é apenas dar um passo inicial na estruturação de informações gerais quanto à organização do universo de controle, com base nos dados de 2023, a partir do trabalho realizado pelo Núcleo de Gestão de Informações Estratégicas (NUGEI). Ato contínuo, as unidades deverão analisar dados sobre recursos alocados, informações sobre a estrutura dos órgãos e entidades envolvidas, séries históricas e outros tópicos relevantes para a compreensão do segmento de seu interesse.

Para exemplificar, vejamos os dados levantados para apresentação do universo de controle em 2023 (*dados de janeiro a novembro de 2023*):



Quanto a dados da Receita, observa-se o seguinte panorama:



Além disso, foram pagos, aproximadamente, 34 bilhões, distribuídos nas seguintes funções:



No momento oportuno, serão disponibilizadas mais informações detalhadas quanto aos principais segmentos do universo de controle voltados a cada uma das Diretorias de Fiscalização, no intuito de as auxiliar naquelas tarefas descritas nos parágrafos anteriores.

Realizada a análise específica dos segmentos do universo de controle por cada unidade, diminuem-se, assim, os riscos de deixar de fora da atuação do Tribunal áreas e questões que, na análise dos dados dos objetos de controle que estão submetidos ao TCE-PI, possuem grande relevância social e estratégica para a superação de problemas já conhecidos pelos técnicos e que serão aprofundados na etapa seguinte.

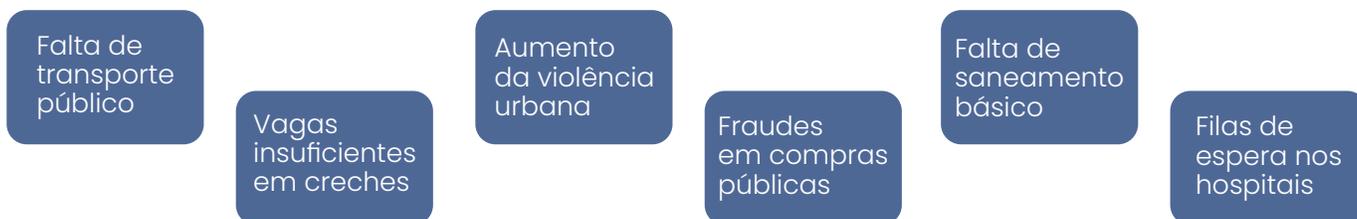
# 3

## Selecionando as situações problema

---

Resumidamente, pode-se pensar em situação-problema como aquela que, escrita de forma simples e intuitiva, apresenta circunstâncias capazes de produzir consequências sociais indesejadas e que são mais facilmente percebidas pela sociedade em geral como relevantes.

“Falta de transporte público”, “existência de vagas insuficientes em creches e escolas municipais”, “aumento dos índices de violência pública”, “descumprimento generalizado dos instrumentos de planejamento orçamentário” etc., são exemplos de situações-problema de fácil identificação e que são observáveis em todo o território nacional.



Mas também é possível serem levantadas algumas mais voltadas a questões formais, melhor compreendidas pelo público interno do TCE, como “ausência de arrecadação de impostos municipais pelas Prefeituras”, “inexistência de planejamento adequado das atividades da organização”, “omissão quanto aos deveres de prestação de contas e transparência”, “aumento do endividamento público”, entre outros.

A seguir, elencamos situações-problema sugeridas pelo Núcleo de Planejamento e Desenvolvimento do Controle Externo (NPDCEx) para ilustrar que a redação desses desafios também pode ser feita de forma mais técnica, com adição de possíveis consequências, o que pode ajudar na tarefa de priorizar e escalonar esses itens para fins de seleção e discussão nas etapas posteriores.

Área temática	nº	Situação-problema
Educação	1	<b>Altas taxas de analfabetismo</b> , resultando em exclusão e estagnação social
	2	<b>Infraestrutura escolar inadequada</b> , como prédios em mau estado de conservação, salas de aula superlotadas, falta de áreas de lazer, de bibliotecas etc., impactando a qualidade dos trabalhos desenvolvidos pelo corpo docente e no aprendizado dos alunos
	3	<b>Altas taxas de abandono e evasão escolar</b> , resultando em exclusão e estagnação social
	4	<b>Transporte escolar de baixa qualidade</b> , resultando em riscos à segurança e saúde, não atendimento de usuários em localidades mais afastadas, atrasos, ausências frequentes e evasão escolar
Gestão ambiental e saneamento	5	<b>Falta de acesso ou falhas na disponibilização de água potável à população</b> , resultando em problemas de saúde pública
	6	<b>Inexistência de ações para a drenagem urbana</b> , resultando em inundações frequentes
	7	<b>Poliuição da água por contaminação de mananciais</b> , comprometendo a qualidade da água potável e resultando em riscos à saúde pública e à biodiversidade aquática
	8	<b>Inexistência de coleta de resíduos em áreas periféricas e rurais</b> , resultando em disposição inadequada e danos ambientais, bem como aumento dos riscos à saúde pública
Gestão de pessoas, admissões e aposentadorias	9	<b>Admissões irregulares de pessoal</b> , resultando em quebra da isonomia e impessoalidade, ineficiência no desempenho das atribuições dos cargos e funções, desperdício no uso de recursos, dano ao erário e enriquecimento ilícito
	10	<b>Irregularidades nas folhas de pagamento de órgãos e entidades públicas</b> , resultando em dano ao erário e enriquecimento ilícito
Gestão orçamentária, financeira e patrimonial	11	<b>Ausência de planejamento orçamentário efetivo</b> , resultando em desequilíbrio fiscal e impactando a qualidade dos bens e serviços disponibilizados
	12	<b>Alto endividamento público</b> , resultando na limitação dos recursos para o financiamento dos serviços e atividades de interesse coletivo
Previdência social	13	<b>Déficit atuarial dos regimes próprios de previdência</b> , impactando a sua sustentabilidade no longo prazo e comprometendo o pagamento de benefícios previdenciários
Saúde	14	<b>Longas filas de espera para atendimento de pacientes da rede pública</b> , com atrasos no diagnóstico de doenças, aumentando o risco de morte e sequelas graves
	15	<b>Falta de acesso a medicamentos e outros insumos básicos</b> , com aumento do risco de morte e sequelas graves aos usuários dos serviços
	16	<b>Falta de leitos nos hospitais públicos</b> , resultando em superlotação desses locais, aumentando o risco de infecções hospitalares e de agravamento do estado de saúde dos pacientes
Segurança Pública	17	<b>Aumento da insegurança e da violência pública</b> , impactando na qualidade de vida e incolumidade física e patrimonial dos indivíduos
	18	<b>Fortalecimento do crime organizado</b> , impactando os índices de criminalidade, a qualidade de vida e incolumidade física e patrimonial da população
	19	<b>Falta de vagas no sistema prisional</b> , provocando superlotação e pressionando estratégias que podem ser compreendidas pela população como impunidade generalizada

# 4

## Selecionando objetos de controle

---

Nessa fase, os técnicos devem buscar objetos que sejam ao mesmo tempo identificáveis, avaliáveis e evidenciáveis e nos quais podem recair os instrumentos de fiscalização e mecanismos de que dispõe o Tribunal para o tratamento das diversas causas ligadas a uma situação-problema. Em outras palavras, os auditores e demais servidores das unidades técnicas precisam se perguntar: em que se deve atuar para se buscar soluções à situação relatada?

Um exemplo pode ajudar a compreender esse processo. Imagine que uma das situações-problema selecionada trata do descarte generalizado de resíduos sólidos em lixões. A partir das análises realizadas para caracterização do problema, podem ser enumerados(as):

a. órgãos e entidades com competências de atuar na questão: prefeituras municipais, secretarias municipais, conselhos municipais, consórcios públicos instituídos para a gestão compartilhada de resíduos sólidos etc.;

b. autoridades e agentes públicos: prefeito, secretário municipal, chefes ou exercentes de funções equivalentes de coordenadorias ou departamentos municipais, fiscais de contrato, agentes de contratação etc.;

c. demais pessoas envolvidas: empresários, sociedades empresárias, sócios, pessoas físicas prestadoras de serviço etc.;

d – outros elementos: programas e ações de governo, recursos direcionados a eles, contas bancárias de arrecadação de taxas e tarifas específicas etc.;

Observa-se que, uma vez identificados, os objetos precisam ser avaliados utilizando-se escalas e ferramentas de mensuração da probabilidade e do impacto dos riscos envolvidos, para que sejam selecionados os mais significativos, o que, conseqüentemente, vai orientar a seleção dos objetos mais relevantes no momento oportuno.

Também deve ser registrado quando e como o Tribunal já lidou com os objetos de controle selecionados, para responder perguntas como: se há conhecimento suficiente para instruir trabalhos nessa área, se há deliberações relacionadas a ele em monitoramento etc.

O TCE-PI já atuou nesse objeto de controle anteriormente?

É necessária a atuação de outros órgãos de controle?

Há conhecimento suficiente para instruir trabalhos nessa área?

Há deliberações relacionadas ao objeto para serem monitoradas?

No momento da propositura das linhas de ação essas informações serão úteis para direcionar a força de trabalho disponível no planejamento das respectivas ações de controle.

# 5 Exemplos de linhas de atuação

Finalmente, na etapa final, torna-se mais fácil a visualização de possíveis linhas de ação frente aos objetos de controle selecionados. Os técnicos avaliam, agora, como deverão atuar, uma vez que as definições de “em que” e “por que” atuar já se encontram devidamente fundamentadas.

Para ilustrar, continuando o exemplo dos lixões da seção anterior, podem ser citadas as seguintes possibilidades de atuação do Tribunal:

a – Verificação da ocorrência de sobrepreço nas etapas de planejamento nos processos de contratação de serviços relacionados ao manejo de resíduos sólidos

b – Fiscalização da efetiva arrecadação ou cobrança de taxa ou tarifa de lixo pelas Prefeituras Municipais ou respectivos concessionários visando o custeio das atividades de coleta e destinação final de resíduos sólidos

c – Avaliação do impacto financeiro da realização de disposição final dos resíduos sólidos em aterros sanitários pelas prefeituras do Estado do Piauí

d – Diagnóstico da situação dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nos locais de disposição final ou transbordo de resíduos sólidos

e – Avaliação da políticas municipais de educação ambiental voltadas à eliminação dos lixões e realização de coleta seletiva

Serão essas as linhas de atuação, exemplificativamente, que constarão no PACEX na seção anteriormente designada “temas para atuação do controle externo”, conforme simulado logo abaixo:

<b>Gestão ambiental e saneamento</b>	1	Verificação da ocorrência de sobrepreço nas etapas de planejamento nos processos de contratação de serviços relacionados ao manejo de resíduos sólidos
	2	Fiscalização da efetiva arrecadação ou cobrança de taxa ou tarifa de lixo pelas Prefeituras Municipais ou respectivos concessionários visando o custeio das atividades de coleta e destinação final de resíduos sólidos
	3	Avaliação do impacto financeiro da realização de disposição final dos resíduos sólidos em aterros sanitários pelas prefeituras do Estado do Piauí
	4	Diagnóstico da situação dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nos locais de disposição final ou transbordo de resíduos sólidos
	5	Avaliação das políticas municipais de educação ambiental voltadas à eliminação dos lixões e realização de coleta seletiva

Vale lembrar que a seção III do Capítulo II da Resolução TCE-PI 038/2023 estabelece as condições e forma para alteração do PACEX, visando a adequação do planejamento durante a sua vigência, com possibilidade de modificação, inclusão e exclusão de linhas de atuação.



***Agora é mão  
na massa!***

