

**ANEXO ÚNICO DA RESOLUÇÃO ATRICON 02/2014**  
**DIRETRIZES DE CONTROLE EXTERNO ATRICON 3202/2014:**  
**CONTROLE EXTERNO CONCOMITANTE: INSTRUMENTO DE EFETIVIDADE DOS TRIBUNAIS DE**  
**CONTAS DO BRASIL**

**SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>2</b>
Apresentação.....	2
Justificativa.....	2
Objetivo.....	2
Compromissos firmados.....	2
Princípios e fundamentos legais.....	4
Conceitos.....	4
<b>DIRETRIZES.....</b>	<b>5</b>

## **INTRODUÇÃO**

### ***Apresentação***

1. Os Tribunais de Contas brasileiros estão conscientes de que devem dar respostas mais rápidas e eficazes aos anseios da sociedade. Nesse contexto, insere-se o controle externo concomitante, que garante a correção da ação administrativa no momento em que esta se desenvolve, podendo evitar práticas ilegais e desvios na gestão dos recursos públicos. Contribui, por consequência, para a melhoria da gestão pública, com vistas a assegurar que os recursos sejam utilizados com eficiência e probidade, de forma a atender as necessidades da população.

### ***Justificativa***

2. Apesar da relevância da atividade, o diagnóstico decorrente do Projeto Qualidade/Agilidade do Controle Externo realizado em 2013 pela Atricon identificou que a atuação concomitante não é prática consolidada no âmbito dos Tribunais de Contas. Esse fato motivou a Atricon a estabelecer como prioridade estratégica a definição de diretrizes relativas à temática, tendo em vista a definição de parâmetros nacionais uniformes e suficientes a sua implementação pelos Tribunais de Contas.

### ***Objetivo***

3. Disponibilizar referencial para que os Tribunais de Contas aprimorem seus regulamentos, procedimentos, ferramentas e práticas de controle externo concomitante, de forma a possibilitar resposta célere, preventiva, tempestiva e efetiva às demandas crescentes e contínuas da sociedade.

### ***Compromissos firmados***

4. Os compromissos do Sistema Tribunal de Contas relacionados à temática estão expressos no plano estratégico 2012/2017 da Atricon e nas Declarações de Belém-PA, de Campo Grande-MS e de Vitória-ES, a seguir transcritos:

**a.** *Plano Estratégico 2012/2017 - Atricon:*

Objetivo 3 Fortalecer a instituição Tribunal de Contas como instrumento indispensável à cidadania.

Meta 3.1. Incentivar a adoção dos padrões de qualidade e agilidade do controle externo instituídos pela Atricon, por 100% dos Tribunais de Contas, até dezembro de 2017.

Iniciativa 3.1.3. Elaborar diretrizes de controle externo relativas ao controle externo concomitante e medidas cautelares e apoiar a sua implantação ou o aprimoramento pelos TCs.

- b.** *Declaração de Vitória-ES, aprovada em dezembro/2013 durante o XXVII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, que teve como tema “A importância dos Tribunais de Contas no contexto nacional e a sua atuação enquanto instrumentos de cidadania e de melhoria da qualidade da gestão pública e do desenvolvimento econômico, bem como de redução das desigualdades regionais e sociais”*

Desenvolver mecanismos e implementar ações para o fortalecimento institucional dos Tribunais de Contas, em obediência ao princípio federativo, enquanto instrumentos indispensáveis à cidadania.

Aderir e apoiar a Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo no âmbito dos Tribunais de Contas, mediante avaliação por pares, assegurando a sua continuidade, aprimoramento e ampla divulgação, bem como o cumprimento dos itens e critérios aprovados pela Atricon.

- c.** *Declaração de Campo Grande-MS, aprovada em novembro/2012 durante o III Encontro Nacional dos Tribunais de Contas do Brasil, que teve como tema “Um debate pela efetividade do Controle Externo do Brasil”*

Desenvolver mecanismos para o fortalecimento institucional dos Tribunais de Contas, em obediência ao princípio federativo, enquanto instrumentos indispensáveis à cidadania, assegurando a efetividade do Controle Externo, observando o que dispõem os planejamentos estratégicos da Atricon e do IRB.

Estabelecer metas para julgamento dos processos, primando pela celeridade, qualidade e efetividade na atuação dos Tribunais de Contas.

- d. Declaração de Belém-PA, aprovada em novembro/2011 durante o XXVI Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, que teve como tema “Integração, transparência e cidadania”.*

Estimular modelo de administração pública focado em resultados e baseado em planejamento estratégico.

### ***Princípios e fundamentos legais***

5. Os princípios constitucionais e legais que embasaram a elaboração dessas diretrizes são os seguintes:
- a. Legalidade
  - b. Legitimidade
  - c. Economicidade
  - d. Eficiência
  - e. Eficácia
  - f. Efetividade
6. A legislação de referência para esse trabalho é a seguinte:
- a. Constituição Federal, art. 70
  - b. Constituições Estaduais
  - c. Lei 4.320/64
  - d. Lei de Responsabilidade Fiscal
  - e. Código de Processo Civil
  - f. Leis Orgânicas e Regimentos Internos dos Tribunais de Contas

### ***Conceitos***

7. Os principais conceitos a serem adotados como referência para a aplicação dessas diretrizes são os seguintes:
- a. Controle Concomitante – todo aquele que fiscaliza de forma tempestiva a realização de atos e/ou procedimentos, no curso de sua formação e execução, para verificar a sua compatibilidade constitucional e legal, tendo como resultados: alertas, medidas cautelares, recomendações, determinações, termos de ajustamento de gestão e sanções, entre outros, diante de fatos que possam comprometer a boa gestão.

- b. Medida Cautelar Antecipatória – medida processual proferida antes do provimento final, adotada em caso de fundado risco de consumação, reiteração ou continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, bem como de ineficácia de futura decisão de mérito do Tribunal de Contas.
- c. Os conceitos atinentes às atividades auditoriais estão estabelecidos nas Normas da INTOSAI e nas Normas de Auditoria Governamental (NAGS).

## **DIRETRIZES**

- 8. Os Tribunais de Contas do Brasil, no cumprimento de suas competências constitucionais, adotarão o controle externo concomitante como instrumento de efetividade de suas atribuições, a ser realizado, no que couber, com observância às diretrizes estabelecidas nos itens seguintes.
- 9. Ser estabelecido como atividade prioritária no plano estratégico, com correspondentes metas e indicadores de desempenho, controlados e divulgados sistemática e permanentemente;
- 10. Ser realizado em estrita consonância com o Estado Democrático de Direito, preservando o princípio da autonomia dos poderes e as competências das instituições republicanas;
- 11. Ter como objetivo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades jurisdicionadas quanto à legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência, efetividade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas;
- 12. Ser exercido de ofício pelo Tribunal de Contas, segundo os critérios de relevância, materialidade e risco, respaldados em técnicas e procedimentos de auditoria (Normas de Auditoria Governamental – NAGs, ou de outra que vier a substituí-las), bem como mediante provocação de terceiros em processos de denúncias e representações;
- 13. Ter caráter preventivo e pedagógico, no sentido de prevenir falhas e promover correções dos atos e procedimentos, sem, porém, configurar a prestação de consultoria;

14. Ser praticado com respeito ao poder discricionário que o direito concede à Administração para a prática de atos administrativos, incluindo a liberdade na escolha segundo os critérios de conveniência e oportunidade, próprios da autoridade, observando sempre os limites estabelecidos em lei e os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, eficiência e economicidade;
15. Não se constituir como condição para a validade do ato, nem como substituto do sistema de controle interno dos jurisdicionados;
16. Abranger especialmente atos e procedimentos relacionados à instituição, arrecadação e renúncia das receitas; o acompanhamento dos indicadores da LRF e a realização das despesas, incluindo licitações, contratos, convênios, concursos públicos, obras, processos seletivos simplificados e atos de pessoal;
17. Ter por objeto de análise os atos ou procedimentos já formalizados ou validados pelos responsáveis, ainda que em fases intermediárias do processo, a exemplo de edital de licitação publicado, licitação homologada, contrato publicado, concurso publicado, medições autorizadas, despesas atestadas, despesas pagas etc.;
18. Manter plena harmonia com os princípios da legalidade e do devido processo legal, especialmente, o direito ao contraditório e à ampla defesa, assegurados, sempre que possível, antes da decisão;
19. Possibilitar a quantificação, sempre que possível, dos benefícios decorrentes do exercício do controle externo concomitante;
20. Utilizar como fontes de informações os sistemas eletrônicos do Tribunal e dos jurisdicionados, cadastros existentes na Unidade Técnica a que se vincula o órgão/entidade auditado, Legislação e normas específicas, contas dos últimos exercícios, fiscalizações anteriores, incluindo os respectivos papéis de trabalho, outros processos relacionados ao órgão/entidade fiscalizado ou ao objeto da fiscalização, relato de servidores do TCE que tenham participado de trabalhos recentes no órgão/entidade fiscalizado ou em objetos afins, órgãos de controle interno, próprio órgão/entidade fiscalizado, a imprensa oficial, notícias veiculadas na mídia, as comunicações de irregularidades, denúncias, representações, trabalhos acadêmicos publicados, consultas a outros Tribunais de Contas

Estaduais e Municipais e Ministério Público, possíveis ações judiciais concernentes ao órgão/entidade fiscalizado, bem como os relatórios e pareceres do controle interno, informações advindas da Unidade de Informações Estratégicas.

21. Ser realizado exclusivamente por servidores efetivos, ocupantes da carreira de auditores **de controle externo** ou equivalentes;

22. Consolidar a cultura institucional de que:

a. o controle externo concomitante compreende a adoção de procedimentos de acompanhamento e controle da gestão dos jurisdicionados ainda durante o exercício em que são praticados os atos, com o julgamento dos processos dele decorrentes durante ou até no máximo o final do exercício seguinte ao da sua apresentação, **ressalvadas a complexidade da matéria e os incidentes processuais**

b. são instrumentos do controle externo concomitante, entre outros: auditoria, inspeção, diligência, exame de editais e atos sujeitos a registro, acompanhamento;

c. são resultantes do controle externo concomitante: alertas, medidas cautelares, recomendações, determinações, termos de ajustamento de gestão e sanções aos jurisdicionados;

d. integram o controle externo concomitante, além dos mecanismos de controle regulamentados, a análise de denúncias e representações;

23. Viabilizar o controle externo concomitante, com a implementação das seguintes medidas estruturantes:

a. Definição de metas de médio prazo, incluindo prazos para o julgamento de processos dele decorrentes, bem como de denúncias e representações;

b. Definição de regras de transição para a implementação gradual das metas e medidas de médio prazo e dos correspondentes planos de ação;

c. Definição das responsabilidades pelas atividades do controle externo concomitante;

- d. Regulamentação e divulgação dos prazos e regras para o envio de documentos e informações pelos jurisdicionados, preferencialmente por meio eletrônico, de forma a possibilitar o exercício tempestivo do controle externo concomitante;
- e. Regulamentação das medidas orientativas, corretivas e sancionatórias, nos casos de descumprimento dos prazos e regras para envio de documentos e informações;
- f. Regulamentação da possibilidade de recusa de recebimento de documentos e informações apresentados pelos jurisdicionados em desconformidade com os padrões de qualidade **formal e material** exigidos, o que deverá ser assegurado, preferencialmente, por meio de processo de triagem eletrônica;
- g. Implementação do processo eletrônico para o recebimento e processamento de documentos e informações dos jurisdicionados– autos digitais;
- h. Implementação do processo eletrônico para a análise de documentos e informações recebidas dos jurisdicionados, a exemplo de check list de editais de licitações;
- i. Implementação do processo eletrônico para a emissão de informações, relatórios, pareceres e outros documentos técnicos;
- j. Regulamentação de critérios de risco (criticidade, relevância e materialidade) que indicará os jurisdicionados a serem controlados concomitantemente, sem prejuízo de que o Tribunal poderá, a qualquer tempo fiscalizar e julgar outros nela não contemplados;
- k. Definição e hierarquização dos objetos do controle externo concomitante, a exemplo de editais de licitações e concursos públicos, bem como a realização e renúncia de receitas, execução de contratos (medição de obras, liquidação de despesa) convênios, atos de pessoal, indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- l. Padronização de regras e procedimentos de controle externo concomitante, em função dos objetos e especificidades dos atos controlados;



m. Padronização de relatórios, pareceres e outros produtos técnicos, em função dos objetos e especificidades dos atos controlados;

n. Disciplinamento das medidas cautelares por resolução ou lei, as quais serão adotadas nos casos em que houver fundado risco de consumação, reiteração ou continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, bem como de ineficácia de futura decisão de mérito do Tribunal de Contas, prevendo ainda que:

- Serão concedidas com observância ao princípio da proporcionalidade em sentido estrito, de modo a assegurar que os seus efeitos resultarão em mais benefícios que prejuízos ao interesse público;
- o seu descumprimento por parte dos jurisdicionados poderá resultar na aplicação de sanções, preferencialmente multas diárias, com fundamento na lei orgânica e, subsidiariamente, no art. 461 do CPC;
- são passíveis de recursos, em processo independente, apartado do principal, sem efeito suspensivo automático, exceto se concedido por decisão do colegiado;

o. Regulamentação dos termos de ajustamento de gestão, objetivando:

- dar regularidade à execução de atos administrativos de execução continuada e que se encontrem com irregularidades passíveis de correção;
- suspender a aplicação de penalidades para a correção do procedimento administrativo;
- impedir a ocorrência de novas ilegalidades em razão de equivocado entendimento quanto à aplicabilidade da legislação referente a procedimentos licitatórios e à celebração de contratos administrativos, entre outros.

p. Regulamentação da sistemática interna de gerenciamento e controle de prazos e da qualidade do controle externo concomitante, abrangendo todas as suas fases e unidades

responsáveis, preferencialmente com o uso de ferramentas eletrônicas e com a participação da Corregedoria, a quem caberá expedir alertas, notificações, orientações, recomendações e, se for o caso, aplicar sanções.

24. Executar, no ano anterior ao da competência dos atos analisados, as seguintes medidas:
  - a. Distribuir relatoria para cada um dos jurisdicionados relativa ao exercício seguinte, quando for o caso;
  - b. Identificar os jurisdicionados e os tipos de atos a serem controlados concomitantemente a partir da aplicação de critérios de risco (materialidade, relevância e criticidade);
  - c. Definir equipe responsável pelo controle externo concomitante de cada um dos jurisdicionados;
  - d. Levantar informações preliminares sobre os jurisdicionados, selecionados mediante critérios de risco, incluindo as determinações e recomendações do Tribunal de Contas em julgamentos anteriores, dando início à visão geral do jurisdicionado.
  
25. Efetivar o controle externo concomitante, no ano da competência dos atos analisados, devendo:
  - a. Zelar pela observância dos prazos e pela qualidade das informações enviadas pelos jurisdicionados, adotando medidas orientativas, corretivas e sancionadoras, conforme regulamento;
  - b. Planejar a execução do controle externo concomitante, a partir da visão geral do jurisdicionados, que inclui especialmente a avaliação do seu sistema de controle interno;
  - c. Analisar tempestivamente os atos objetos de controle externo concomitante, selecionados nos casos concretos com observância aos regulamentos internos;
  - d. Analisar demais atos relevantes identificados por outros meios, como por exemplo denúncias e representações;

- e. Expedir alertas aos jurisdicionados sobre indícios de ilegalidades e irregularidades, nos casos previstos nos regulamentos internos;
- f. Representar os indícios de ilegalidades e irregularidades que, pela sua natureza e gravidade, exijam processamento em apartado;
- g. Citar responsáveis, assegurando-lhes o direito ao contraditório e ampla defesa, com base em comunicação da equipe técnica (relatório, informação técnica etc), elaborada no prazo e forma determinados pelo Tribunal, contendo os achados com todos os seus elementos obrigatórios (descrição, critério, evidência, causa e efeito);
- h. Adotar medidas cautelares nos casos previstos nos regulamentos internos e apreciar oportunamente o mérito do processo;
- i. Formalizar termos de ajustamento de gestão com os jurisdicionados, nos casos previstos nos regulamentos internos;
- j. Julgar os processos decorrentes do controle externo concomitante, incluindo denúncias e representações, nos prazos definidos institucionalmente;
- k. Promover o gerenciamento de prazos e da qualidade do controle externo concomitante, com a aplicação oportuna de medidas orientativas, corretivas e sancionadoras, se for o caso;
- l. Dar ampla divulgação aos resultados do controle externo concomitante.