

Fortaleza (CE), disponibilizado em terça-feira, 8 de junho de 2021 – Ano 8 – Número 105

Publicado em 09/06/2021

COMPOSIÇÃO DO TCE

Conselheiros

José Valdomiro Távora de Castro Júnior (**Presidente**)
Edilberto Carlos Pontes Lima (**Vice-Presidente**)
Patrícia Lúcia Mendes Saboya (**Corregedor**)
Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior (**Ouvidor**)
Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa
Soraia Thomaz Dias Victor
Rholden Botelho de Queiroz

Conselheiros Substitutos

Itacir Todero
Paulo César de Souza
David Santos Matos
Fernando Antônio Costa Lima Uchôa Júnior
Manassés Pedrosa Cavalcante

Ministério Público Junto ao TCE-CE

Júlio César Rôla Saraiva (**Procurador-Geral**)
Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre (**Procurador**)
Eduardo de Sousa Lemos (**Procurador**)

José Aécio Vasconcelos Filho (**Procurador**)
Leilyanne Brandão Feitosa (**Procuradora**)
Cláudia Patrícia Rodrigues Alves Cristino (**Procuradora**)

Desde o dia 15 de fevereiro de 2015, todos os atos do TCE-CE são publicados exclusivamente neste Diário Eletrônico, ressalvado o disposto no art. 1º, § 2º da Resolução Administrativa nº 08/2014-TCE-CE.

PRESIDÊNCIA

PORTARIA

PORTARIA Nº 251/2021

Aprova o Referencial aplicável às fases e aos documentos da instrução processual no âmbito da Secretaria de Controle Externo (SECEX) do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE).

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ (TCE/CE), no uso de suas atribuições legais e regimentais, notadamente as previstas no art. 78 da Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº 12.509/1995);

CONSIDERANDO a competência da Secretaria de Controle Externo (SECEX) para propor normas e padrões relativos ao controle externo a cargo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) e aprovar manuais e procedimentos relativos às atividades e aos processos de trabalho na área de controle externo, nos termos do art. 141, IV e V, da Resolução Administrativa nº 08/2019;

CONSIDERANDO que as conclusões das instruções são parte essencial das decisões do TCE/CE e a fase de instrução no processo de controle externo somente é finalizada pelas unidades técnicas competentes quando este for encaminhado concluso ao relator para apreciação ou julgamento, nos termos do art. 1º, §3º, I da LOTCE e art. 89, I, do RITCE;

CONSIDERANDO a necessidade de padronizar e de induzir o aprimoramento da qualidade dos relatórios produzidos pelas unidades técnicas vinculadas à SECEX, cujas análises e conclusões devem ser apresentadas com clareza e concisão, cumprir com o dever de motivação e utilizar linguagem de fácil compreensão por todas as partes interessadas;

CONSIDERANDO que a razoável duração do processo é essencial à sua efetividade e ao devido processo legal, e ajustes processuais devem ser promovidos para evitar a prática de atos desnecessários ou protelatórios nas apurações e decisões do Tribunal de Contas;

CONSIDERANDO que diretrizes padronizadas sobre documentos e fases no âmbito da instrução processual aprimoram os referenciais para fins de definição de metas de produtividade, de monitoramento dos Plano Diretor de Controle Externo (PDCEX) e Plano Anual de Trabalho (PAT) da SECEX e permitem um dimensionamento mais preciso da capacidade operacional, contribuindo com o planejamento, a condução de prioridades e o aprimoramento da qualidade dos processos de trabalho;

CONSIDERANDO que o instituto da delegação, mediante portaria, confere ao Secretário de Controle Externo e/ou ao responsável por unidade técnica a competência para requisitar informações, documentos e esclarecimentos necessários à instrução processual, podendo, de acordo com o § 6º, do art. 15, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, assinar prazo e conceder prorrogação, para o cumprimento de diligências e de outras providências com vistas ao saneamento do feito,

RESOLVE:

Art. 1º Aprovar o Referencial aplicável às fases e aos documentos da instrução processual no âmbito da Secretaria de Controle Externo – SECEX, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará - TCE/CE, constante no anexo único desta Portaria.

Parágrafo único. A Assessoria da Qualidade e Inovação (AQI) é responsável por divulgar, realizar treinamento, acompanhar e dar suporte à implantação do Referencial constante do anexo único desta Portaria, bem como receber, analisar e consolidar sugestões e propostas voltadas à revisão semestral do documento.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos a partir de 60 (sessenta) dias.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 08 de junho de 2021.

Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior
PRESIDENTE

ANEXO ÚNICO A QUE SE REFERE A PORTARIA Nº 251/2021
Referencial aplicável às fases e aos documentos da instrução processual no âmbito da
SECEX

1. INTRODUÇÃO

1. A sociedade anseia por serviços públicos de qualidade e políticas públicas efetivas. Isso depende da boa e regular aplicação dos recursos públicos – sem desvios, de forma otimizada e orientada ao interesse público, com vistas a atender às variadas demandas sociais existentes.

2. Nesse contexto, o papel dos órgãos de controle externo ganha relevo, de tal forma que a efetividade e a regularidade da atuação dos Tribunais de Contas, órgãos de controle externo da Administração Pública, são medidas que se impõem. Para isso, prover condições para a adequação e a disseminação do conhecimento sobre especificidades técnicas e processuais pertinentes ao exercício das competências das Cortes de Contas são premissas que devem orientar o desenvolvimento de boas e regulares práticas, alinhadas ao ordenamento jurídico e aos anseios da sociedade.

3. A Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, promoveu significativas alterações na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), trazendo novas regras que norteiam a aplicação do direito público nas esferas administrativa, controladora e judicial. Essa posituação da existência de uma esfera

controladora, diversa da esfera administrativa e judicial, não deixa margem a dúvidas quanto à natureza do Processo de Controle Externo, meio pelo qual são materializadas as competências dos Tribunais de Contas, que se orienta pelas normas de processo e garantias processuais das partes segundo o art. 73 c/c art. 96, I, “a” da CF/88.

4. No plano procedimental, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) aderiu formalmente, em 2018, às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) mediante a aprovação por unanimidade da Resolução Administrativa nº 04/2018. Logo, é pauta cogente da SECEX promover os ajustes necessários com vistas à adoção integral das NBASP nos trabalhos de fiscalização sob sua responsabilidade.

5. Dado que as conclusões obtidas na fase de instrução são parte essencial das decisões do Tribunal de Contas e a instrução só é considerada finalizada pelas unidades técnicas competentes após o encaminhamento do processo concluso ao relator para apreciação ou julgamento¹, o aperfeiçoamento do Tribunal passa, incontestavelmente, pelo aprimoramento da atuação da SECEX.

6. Assim, com esteio nesse processo contínuo de aprimoramento e evolução, vislumbra-se ser medidas necessárias e prioritárias à SECEX a padronização de diretrizes, definições e o controle de qualidade dos documentos elaborados pelas unidades técnicas, em especial os relatórios que traduzem as suas manifestações.

7. A padronização otimiza a capacidade operacional dedicada ao desenvolvimento de cada trabalho, permite a disseminação de boas práticas e mitiga o risco de erros e retrabalhos ao incorporar conceitos e diretrizes aplicáveis e consolidados. Logo, viabiliza maior espaço de tempo para o aperfeiçoamento de análises, o aprofundamento de estudos ou abordagens de temas inéditos, relevantes ou complexos, que são matérias-primas para o aprimoramento contínuo dos trabalhos de fiscalização e, por conseguinte, dos julgamentos da Corte de Contas.

8. Em vista desse contexto, na presente proposta foram sistematizados os documentos emitidos no âmbito do exercício da função de auditoria e instrução processual, definidas e sistematizadas as fases e as espécies processuais segundo o gênero do processo, todos compatibilizados com a legislação aplicável, as normas e os manuais de auditoria constantes nas referências bibliográficas.

9. Oportuno registrar que outros normativos poderão ser elaborados com o intuito de especificar e padronizar os elementos mínimos e os aspectos relevantes pertinentes aos tipos e às estruturas de documentos, bem como às fases e às espécies processuais. A metodologia para a elaboração dessas diretrizes de uma perspectiva coletiva e dialógica, em que os diversos atores integrantes do corpo técnico da SECEX puderam participar do processo de melhoria e aprimoramento dos trabalhos de fiscalização produzidos pelo TCE/CE.

2. OBJETIVO

10. Definir e padronizar os documentos elaborados pelas unidades técnicas da SECEX, mediante coordenação e ordenação lógica daqueles que possuem características afins, conceituando cada documento técnico de acordo com sua respectiva finalidade e aplicabilidade.

3. APRESENTAÇÃO

11. Este Referencial possui sete seções sendo as três primeiras a etapa preambular (Introdução, Objetivo 1LOTCE, art. 1º, §3º, I; RITCE, art. 89, I.

e Apresentação). A quarta trata da identificação e conceituação das fases no âmbito da função de auditoria e instrução processual de acordo com os gêneros e as espécies processuais de competência do TCE/CE. A quinta define e padroniza os documentos de controle externo emitidos pelas unidades técnicas da SECEX. Por fim, a sexta e a sétima seções, o glossário e as referências bibliográficas e normativas que embasaram a elaboração deste trabalho.

4. FASES RELACIONADAS À INSTRUÇÃO PROCESSUAL E À AUDITORIA

12. A instrução é a etapa do processo de controle externo que compreende procedimentos, análises e elaboração de documentos com o objetivo de levar aos autos as conclusões instrutórias motivadas e contribuir com elementos técnicos e subsídios para as decisões do Tribunal. Nos termos do art. 89 do RITCE, além da etapa de instrução, são etapas do processo a emissão do parecer do Ministério Público Especial e o julgamento ou apreciação pelos Conselheiros.

4.1. FASES DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

13. No âmbito dos processos de controle externo, a etapa de instrução, por sua vez, também se subdivide em fases, compreendendo desde coletas e análises de evidências, emissão de relatórios com conclusões e propostas preliminares, exercício do contraditório e da ampla defesa, quando for o caso, e análise das alegações de defesa e/ou razões de justificativa, até que o processo seja enviado concluso ao relator para apreciação ou julgamento, com as respectivas propostas de encaminhamento. As fases na etapa de instrução são:

- a. **Acautelatória:** fase em que se analisam os requisitos para concessão de medida cautelar – fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*) e perigo ou risco da demora (*periculum in mora*) –, visando a prevenir danos e proteger o erário, sendo aplicável aos casos de urgência, de fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito (art. 21-A da LOTCE). Em processos com pedido de cautelar, a unidade técnica deverá encaminhar sua análise preliminar ao relator observado o prazo regimental.
- b. **Inicial:** fase que marca o início da apuração no âmbito da instrução processual, materializada em relatório com as constatações (achados), conclusões e propostas de encaminhamento preliminares, obtidas a partir das análises procedidas, com vistas à continuidade do processo e tomada de decisão, antecedendo o exercício do contraditório e da ampla defesa.
- c. **Final:** fase destinada ao exame definitivo do mérito, apresentando as conclusões obtidas durante a etapa de instrução/instrutórias e respectivas propostas de encaminhamento, a partir da análise dos documentos e informações constantes nos autos, e das alegações de defesa e/ou razões de justificativa, quando apresentadas.
- d. **Única:** fase destinada à análise do objeto quando apenas uma instrução técnica é suficiente para envio do processo concluso ao relator para julgamento ou apreciação, seja porque a espécie processual possui como regra apenas uma instrução técnica, ou porque, mesmo não sendo a regra, o caso específico prescinde de contraditório e da ampla defesa.
- e. **Recursal²:** fase destinada à reapreciação do conjunto fático-probatório que ensejou a decisão recorrida, de modo a oportunizar eventuais correções, reformar, afastar obscuridade, omissão ou contradição, esclarecer ou revisar decisão do TCE/CE, ou agravar da decisão de Presidente, Conselheiro ou Auditor. O recorrente pode interpor as espécies recursais previstas no art. 29 da LOTCE.

14. O saneamento dos autos não configura uma fase da instrução processual para fins deste Referencial, mas atividade que pode ocorrer ao longo do processo.

2A fase recursal se refere ao processo – em face de decisões –, não se tratando, portanto, de uma subdivisão ocorrida no âmbito da etapa de instrução de que trata o art. 89 do RITCE. Em verdade, há atividade de instrução processual quanto a recursos interpostos, independentemente de espécie processual.

15. Quando há instrução na fase acautelatória, o mérito deve ser analisado, posteriormente, por meio de relatório de instrução na fase inicial. A fase acautelatória ocorre de maneira mais recorrente nos processos da categoria *apuração de denúncias e representações*.

4.1.1 O processo de Auditoria

16. A etapa de instrução pode contemplar a realização de auditorias, definidas como processo sistemático de obter e avaliar objetivamente evidências para aferir se as informações ou as condições reais de um objeto estão de acordo com critérios aplicáveis³. O processo de Auditoria compreende⁴ as fases de planejamento, execução e relatório:

- a. **Planejamento:** fase na qual são definidas a estratégia e a programação dos trabalhos de auditoria, estabelecendo a natureza, a oportunidade e a extensão dos exames, determinando os prazos, as equipes de profissionais e outros recursos necessários⁵.
- b. **Execução:** fase do processo de auditoria que sucede ao planejamento e na qual as evidências são coletadas e examinadas de modo a fundamentar os comentários e opiniões a serem proferidos no resultado⁶.
- c. **Relatório:** fase posterior à execução dos trabalhos e produto que materializa o processo de auditoria, formalizando a comunicação da equipe de auditoria quanto ao que foi examinado, encontrado e proposto em decorrência das constatações⁷.

17. De acordo com a necessidade, extensão e profundidade dos trabalhos, estas fases podem ser aplicadas subsidiariamente a outros procedimentos de controle.

5. DOCUMENTOS ELABORADOS PELA SECEX

18. Este referencial se volta a definir fases e documentos⁸ emitidos no âmbito da SECEX quanto ao gênero *processo de controle externo (finalístico)* e *processo acessório (suporte)*, este último com foco nas categorias *disponibilização de informações não estruturadas* e *regulamentação, normatização e/ou orientação*, nos termos da Resolução Administrativa nº 007/2021. O infográfico 1 especifica as fases e os respectivos documentos de cada espécie:

3ISSAI 100, 18.

4As Auditorias Operacionais possuem ainda a etapa “Plano de Ação”, conforme Res. Adm TCE nº 10/2015. Essa etapa pode acontecer ou não nas demais auditorias e espécies processuais.

5ISSAI 100, 44.; MACTCE, p.33.

6ISSAI 100, 49/50; MACTCE. p.48.

7ISSAI 100, 51; MACTCE. p. 65.

8O presente Referencial não se volta a definir papéis de trabalho ou todos os procedimentos possíveis em auditorias, instruções processuais ou outros procedimentos de fiscalização, abordados e detalhados em manuais próprios.

Figura 1 – Documentos e fases por espécie, categoria e gênero processual

GÊNERO	CATEGORIA/ESPÉCIE	FASE	DOCUMENTO TÉCNICO	
PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO (finalístico)	1 APRECIÇÃO DE CONTAS prestação de contas de governo e tomada de contas de governo	INICIAL FINAL ÚNICA	Relatório de Instrução	Relatório Complementar
	2 JULGAMENTO DE CONTAS prestação de contas de gestão, tomada de contas de gestão e tomada de contas especial	INICIAL FINAL ÚNICA RECURSAL	Relatório de Instrução	
	3 APURAÇÃO DE DENÚNCIAS E REPRESENTAÇÕES denúncia e representação	ACAUTELATÓRIA INICIAL FINAL ÚNICA RECURSAL	Relatório de Instrução	Parecer da Chefia Imediata
	4 APRECIÇÃO DA LEGALIDADE DOS ATOS SUJEITOS A REGISTRO admissão, aposentadoria, reforma, pensão, revisão de proventos, revisão de reforma, revisão de pensão, reversão de pensão e transferência de pensão	INICIAL FINAL ÚNICA RECURSAL	Relatório de Instrução	
	5 APRECIÇÃO DE INSTRUMENTOS DE CONTROLE E APRIMORAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA levantamento, auditoria, acompanhamento, monitoramento e inspeção	PLANEJAMENTO EXECUÇÃO RELATÓRIO	Plano de Fiscalização Matriz de Planejamento Matriz de Achados Matriz de Responsabilização Relatório Preliminar Relatório Final	Relatório Informativo
	6 AUXÍLIO AO PODER LEGISLATIVO solicitação da Assembleia Legislativa e solicitação da Câmara Municipal	PLANEJAMENTO EXECUÇÃO RESULTADO RECURSAL	Plano de Fiscalização Matriz de Planejamento Matriz de Achados Matriz de Responsabilização Relatório Preliminar Relatório Final Relatório de Instrução	Relatório sobre Plano de Ação
	7 RESPOSTA A CONSULTAS consulta	ÚNICA	Relatório de Instrução	Requisição de Informações/Documentos
	8 REEXAME DE DECISÕES interposição de recurso, reexame de ato sujeito a registro e revisão de medida cautelar	ÚNICA	Relatório de Instrução	
PROCESSO ACESSÓRIO (suporte) *	1 DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES NÃO ESTRUTURADAS solicitação de informação, solicitação de certidão	ÚNICA	Relatório Informativo Certidão	Despacho
	2 REGULAMENTAÇÃO, NORMATIZAÇÃO E/OU ORIENTAÇÃO projeto de instrução normativa, projeto de resolução administrativa, projeto de orientação técnica, projeto de portaria	ÚNICA	Proposição Normativa	

(*) A SECEX pode instruir outras espécies processuais da categoria PROCESSO ACESSÓRIO utilizando os documentos comuns

19. Como se vê no infográfico 1, além dos documentos próprios às espécies processuais correspondentes e respectivas fases, existem ainda documentos comuns⁹ a todos os gêneros processuais, elencados na barra lateral à direita. Estes não estão restritos a uma categoria/espécie processual ou fase específica, sendo utilizados de acordo com o objetivo a que se prestam, visto que viabilizam o andamento da instrução processual ou da atividade proposta conforme o caso. No Quadro 1 são elencados esses documentos.

Quadro 1 - Documentos comuns

DESPACHO
PARECER DA CHEFIA IMEDIATA
RELATÓRIO COMPLEMENTAR
RELATÓRIO SOBRE PLANO DE AÇÃO
RELATÓRIO INFORMATIVO
REQUISIÇÃO DE INFORMAÇÕES/DOCUMENTOS

20. Do exposto, passa-se a conceituar individualmente todos os documentos, agrupados segundo o gênero e a espécie processual que integram. Os conceitos utilizados para fins de padronização seguem os parâmetros e as diretrizes, tanto para criação quanto para adaptação, dos modelos já existentes elaborados pelas unidades técnicas.

21. Os documentos definidos a seguir são, em sua maioria, emitidos em *processos de controle externo* e produzidos no âmbito da SECEX. Para fins didáticos, os documentos que se referem exclusivamente a *processos acessórios* trarão essa informação expressa.

5.1. Certidão

22. Documento que atesta situações ou registros já constituídos e se destina a atender a requerimento formulado por pessoa física ou jurídica visando à defesa de seus direitos ou à obtenção de informações de interesse particular, coletivo ou geral. É documento emitido em *processo acessório* da categoria *disponibilização de informações não estruturadas*, quando a SECEX é a responsável por responder a espécie processual *solicitação de certidão*.

5.2. Despacho

23. Pronunciamentos de unidade instrutiva cujo conteúdo e objetivo descrevem ação de mero impulso processual. No âmbito da SECEX, também se presta a demandar¹⁰ e consentir manifestação de unidade técnica especializada, quando necessária à complementação da instrução processual.

5.3. Matriz de Planejamento

24. Papel de trabalho elaborado na fase de planejamento em que são registrados os passos e os procedimentos a serem realizados na fase de execução, visando ao alcance dos objetivos da auditoria, mas que pode ser utilizada também em outros procedimentos de controle. Esquematiza as informações relevantes do planejamento e dos procedimentos com o propósito de orientar a fase de execução¹¹.

⁹Infográfico do tópico 6 deste Referencial ilustra a utilização de documentos próprios e comuns no âmbito de instruções processuais.

⁵ Despachos à SECEX que demandarem manifestações especializadas devem apresentar a devida justificativa.

¹⁰

¹¹MACTCE, p. 41/42.

5.4. Matriz de Achados

25. Papel de trabalho que estrutura o desenvolvimento das constatações, explicitando para cada um a situação encontrada (ou condição), o critério, as causas, os efeitos, as evidências e as propostas de encaminhamento. É instrumento que facilita a sistematização dos trabalhos de auditoria, e que pode ser utilizada também em outros procedimentos de controle, com o grande de favorecer a visualização dos resultados da execução, demonstrar a consistência lógica entre os achados (as causas e os efeitos) e auxiliar na elaboração do relatório de auditoria¹².

5.5. Matriz de Responsabilização

26. Papel de trabalho que evidencia a responsabilização daquele que deu causa à irregularidade ou à impropriedade identificada na auditoria e seus efeitos e fundamenta a proposta de aplicação ou não de sanção¹³. Pode ser utilizada também em outros procedimentos de controle. Por meio dessa matriz é caracterizada a responsabilidade pelos achados que se constituem em irregularidades. Identifica, pois, para cada um desses achados o responsável, a pessoa física ou jurídica, o período de exercício na função ou no cargo, a conduta omissiva ou comissiva praticada, o nexo de causalidade entre a conduta e o resultado ilícito produzido e a análise da culpabilidade¹⁴.

5.6. Relatório

27. Documentos formais que materializam manifestações técnicas e respectivas conclusões obtidas a partir dos procedimentos aplicados e das análises realizadas. Podem ser classificados em relatório preliminar, relatório final, relatório de instrução, relatório informativo, relatório complementar e relatório sobre plano de ação.

a. Relatório Preliminar: documento que registra, em caráter preliminar, o resultado de auditorias e inspeções (inclusive da categoria de *auxílio ao poder legislativo*), levantamentos, acompanhamentos ou monitoramentos. É o documento formal e técnico por meio do qual a equipe responsável pelos trabalhos oportuniza ao gestor tomar conhecimento das constatações, das conclusões e propostas de encaminhamento preliminares, podendo sobre eles apresentar seus comentários¹⁵.

b. Relatório Final: é o documento final elaborado após a execução dos trabalhos¹⁶ e a análise dos comentários do gestor, quando houver. Deve demonstrar a opinião, as conclusões e os métodos utilizados no trabalho, por isso, deve obedecer às normas específicas quanto à estrutura e ao conteúdo, de acordo com os objetivos a serem alcançados; e comunicar aos gestores, aos órgãos auditados, ao Poder Legislativo e à sociedade as conclusões e os encaminhamentos propostos em decorrência de resultado de auditorias, inspeções (inclusive da categoria de auxílio ao poder legislativo), levantamentos, acompanhamentos ou monitoramentos, conforme o caso. É com base no relatório final que o Tribunal delibera.¹⁷

c. Relatório de Instrução: documento que materializa as análises técnicas realizadas e as conclusões obtidas na fase de instrução – elementos essenciais e integrantes das decisões do Tribunal de Contas¹⁸. O relatório pode se referir, por exemplo, ao exame de contas e a análises de recursos

12TCU, 2010, NAT; MACTCE, p. 56.

13MACTCE, p. 62.

14TCU, 2009.

15NBASP Nível 1, 29.

16ISSAI 400, 59.

17MACTCE, p. 66.

18LOTCE, art. 1º, §3º, I; RITCE, art. 89, I.

interpostos; à apuração de irregularidades, de responsabilidades em denúncias ou em representações; a análises de atos de pessoal e teses em processo de consulta; e, ainda, para representar à chefia imediata no caso de falhas e/ou irregularidades¹⁹.

c.1. na fase acautelatória: analisa os requisitos acautelatórios: a fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*) e o perigo ou risco da demora (*periculum in mora*). Visa a prevenir danos e proteger o erário, sendo aplicável aos casos de urgência, de fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito²⁰. Em processos com pedido de cautelar, a unidade técnica deverá encaminhar sua análise ao relator observado o prazo regimental.

c.2. na fase inicial²¹: manifesta a análise técnica inicial e deve apresentar as razões e as conclusões preliminares/iniciais acerca do escopo do trabalho. Deve constar o exame de admissibilidade, quando for o caso, além de todos os elementos que permitam o exercício do direito ao contraditório e a ampla defesa por parte dos responsáveis indicados.

c.3. na fase final: manifesta as conclusões obtidas durante a etapa de instrução. Deve contemplar a caracterização das constatações ou das ocorrências – a situação encontrada, o(s) critério(s) e as evidência(s), as análises dos argumentos e documentos ofertados em sede de contraditório e ampla defesa, as conclusões técnicas devidamente fundamentadas e motivadas, a definição de responsabilidades e as propostas de encaminhamento. Finaliza, portanto, a instrução técnica.

c.4. na fase recursal: manifestação técnica que materializa a reanálise do conjunto fático-probatório quanto aos itens recorridos da decisão. Deve contemplar uma reanálise efetiva, visto que os efeitos das decisões do Tribunal de Contas se projetam, inclusive, para além da esfera do controle externo²². As espécies recursais estão previstas no art. 29 da LOTCE.

d. Relatório Complementar: manifestação técnica que visa ao pronunciamento técnico adicional e/ou específico relacionado com questões pontuais não analisadas em outros relatórios. Pode:

d.1. versar sobre matéria especializada, no âmbito de instrução processual originalmente atribuída a outra unidade técnica. Sendo atividade instrutória, deve conter análise e manifestação conclusiva sobre os pontos examinados.

d.2. ocorrer a pedido do relator, no caso de esclarecimentos adicionais sobre pedido de medida cautelar cujo mérito já tenha sido analisado ou para esclarecer eventuais lacunas porventura identificadas, observado o escopo definido para o trabalho. Sendo atividade instrutória, deve conter análise e manifestação conclusiva.

e. Relatório sobre Plano de Ação: manifestação técnica que analisa o plano de ação apresentado por unidade(s) jurisdicionada(s) para atender a deliberações do Tribunal. Decorre de propostas de encaminhamento voltadas ao aperfeiçoamento da gestão ou ao saneamento de problema detectado em auditorias ou instruções processuais. Visa a analisar a adequação das medidas/ações apresentadas pelo gestor identificando os responsáveis pelas ações, as atividades e os prazos para implementação em face dos objetivos a serem alcançados. Constitui etapa obrigatória no caso das Auditorias Operacionais, nos termos da Res. Adm. nº 10/2015.

f. Relatório Informativo: utilizado para comunicar questões acessórias, formalizar encaminhamentos de informações, estudos ou documentos produzidos, ofertar esclarecimentos ou responder solicitações e questionamentos suscitados. É utilizado de forma residual, quando outro

19LOTCE, art. 93, II.

20LOTCE, art. 21-A.

21Quando as análises iniciais/preliminares não ensejarem ocorrências ou o processo ocorrer em fase de instrução única, o relatório de instrução deverá contemplar todos os elementos necessários para finalizar a fase instrutória, encaminhando-o ao relator conclusivo e apto para apreciação ou julgamento, nos termos do art. 1º, §3º, I da LOTCE e art. 89, I do RITCE.

22VIANA, 2019, p. 230/231.

documento específico não for cabível. Não analisa mérito de matérias finalísticas de controle externo. Deve ser conciso e objetivo, podendo apresentar informações, dados, imagens, gráficos ou outros elementos apropriados. Pode ser utilizado, por exemplo, nas seguintes situações:

- f.1. resposta sobre pedido de prorrogação de prazo para apresentação de defesa, justificativa ou atendimento a diligência, quando cabível;
- f.2. respostas a solicitações dirigidas ao Tribunal ou encaminhamento de informações a órgãos ou entidades dos poderes executivo, legislativo e judiciário nas esferas federal, estadual e municipal;
- f.3. comunicação ao relator acerca da necessidade de diligências ou providências para requerer documentos visando ao saneamento de processo ou instrução processual, em caso de inexistência de delegação às unidades técnicas para fins de Requisição de Informações/Documentos aos órgãos/unidades jurisdicionados.

5.7. Parecer da chefia imediata

28. Registra as manifestações das chefias imediatas acerca dos relatórios produzidos no âmbito da(s) unidade(s) técnica(s) que estão sob sua responsabilidade, conforme previsto no art. 1º, §3º, I, da LOTCE. Em caso de discordância das conclusões e/ou encaminhamentos expostos nos relatórios, o parecer da chefia imediata deve registrar a divergência a partir de análise conclusiva devidamente motivada.

5.8. Proposição Normativa

29. Documento que propõe manuais, diretrizes, padrões, referências e outros materiais congêneres, nas espécies processuais *projetos de instrução normativa, projeto de resolução administrativa, projeto de orientação técnica e projeto de portaria*, assim definidos no art. 16 da Resolução Administrativa nº 007/2021. Assim, é documento emitido na categoria *processo acessório*, de gênero *regulamentação, normatização e/ou orientação*. Eventuais informações ou esclarecimentos adicionais cabíveis ou solicitados pertinentes às proposições normativas, devem ser documentados mediante Relatório Informativo.

5.9 Requisição de Informações/Documentos

30. Documento por meio do qual a unidade técnica requisita aos responsáveis por órgãos e unidades jurisdicionadas o envio de informações e documentos necessários ao saneamento de processo e à realização dos trabalhos quando há existência de delegação do relator, na forma do art. 94, II e III, da LOTCE. Objetiva preparar o processo com os elementos capazes de viabilizar as análises e conclusões para fins de instrução processual e elaboração de relatórios. Caso inexistir delegação, a unidade técnica deverá demandar ao relator por meio de Relatório Informativo.

31. Documento por meio do qual a unidade técnica requisita aos responsáveis por órgãos e unidades jurisdicionadas o envio de informações e documentos necessários ao saneamento de processo e à realização dos trabalhos quando há existência de delegação do relator, na forma do art. 94, II e III, da LOTCE. Objetiva preparar o processo com os elementos capazes de viabilizar as análises e conclusões para fins de instrução processual e elaboração de relatórios. Caso inexistir delegação, a unidade técnica deverá demandar ao relator por meio de Relatório Informativo.

6. GLOSSÁRIO

32. As definições de fases e documentos apresentadas, por vezes, contemplam termos que incorporam significados próprios e específicos, cuja compreensão é imprescindível para o alcance das demais

definições. Por isso, trazemos nesta seção uma seleção desses com os respectivos conceitos.

- a. Alegações de Defesa:** resposta formal ofertada pelo responsável processual decorrente da citação procedida, que se dá quando houver débito associado à irregularidade em apuração (art. 12, III da LOTCE), em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa.
- b. Comentários do Gestor:** expressão usada para referenciar as manifestações e os comentários apresentados pelo gestor sobre as constatações e as propostas de encaminhamento consignados em relatório preliminar de auditoria, a serem registrados e analisados com vistas à elaboração do relatório final²³.
- c. Contraditório e Ampla defesa:** princípios processuais associados ao devido processo legal e pertinentes ao diálogo processual. No contraditório, o responsável toma ciência do que lhe está sendo imputado e tem oportunidade de participar do processo, influenciando o resultado, e na ampla defesa tem efetivamente acesso a todos os meios legais e adequados para o exercício do contraditório.
- d. Dano ao Erário:** prejuízo causado em virtude de ação ou omissão de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilizou, arrecadou, gerenciou ou administrou dinheiros, bens e valores públicos.
- e. Esclarecimentos dos Responsáveis:** manifestações formais apresentadas por escrito pelos responsáveis de órgão/entidade em resposta a diligências ou requisições para obter documentos, informações e/ou esclarecimentos necessários à execução dos trabalhos de auditoria ou instrução processual²⁴. Não se confundem com os comentários do gestor acerca do relatório preliminar de auditoria, quando lhe é oportunizada manifestação sobre as constatações preliminares, e nem com o exercício do contraditório e da ampla defesa.
- f. Evidência:** informação obtida durante a ação de controle que documenta a irregularidade apontada, respalda o exame técnico e a conclusão da instrução. Deve ter os seguintes atributos:
- f.1. **Confiabilidade:** a evidência deve revelar que os mesmos resultados serão obtidos se a fiscalização for repetida;
- f.2. **Pertinência:** a evidência é pertinente se for relacionada, de forma clara e lógica, aos critérios e objetivos da fiscalização;
- f.3. **Suficiência:** a quantidade e qualidade das evidências obtidas devem persuadir o leitor de que as constatações, conclusões e encaminhamentos sugeridos pela unidade técnica no decurso da instrução processual estão bem fundamentados;
- f.4. **Validade:** a evidência deve ser legítima, ou seja, baseada em informações precisas e confiáveis.
- g. Exame de Admissibilidade:** avaliação dos requisitos necessários para que o Tribunal conheça (admita) a matéria e proceda à sua apuração. Não estando presentes os requisitos, a matéria não terá o mérito analisado.
- h. Imputação de Débito:** decisão que visa a reparar dano causado ao erário, indicando o valor da dívida a ser paga por pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gere ou administre dinheiros, bens e valores públicos cujo controle externo esteja sob a jurisdição do Tribunal. Tem eficácia de título executivo.
- i. Medida Cautelar:** procedimento que visa a prevenir, conservar, defender ou assegurar a eficácia de um direito, quando ficar claramente comprovado risco de lesão ao patrimônio ou ao interesse público.
- j. Razões de Justificativa:** resposta formal ofertada pelo responsável processual decorrente da audiência procedida, que se dá quando não houver débito associado à irregularidade em apuração (art. 12, III da LOTCE), observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.
- k. Saneamento dos Autos:** preparação do processo com os documentos e informações

23NBASP Nível 1, 29; Res. Adm. 10/2015 TCE/CE, arts. 13 e 14.

24LOTCE, art. 94, II e III.

necessários à realização da atividade de instrução processual e à elaboração de relatórios, mediante providências que podem ser tomadas pelo Relator demandado por meio de Relatório Informativo ou diretamente pela unidade técnica. Neste último caso, a unidade técnica poderá se utilizar da Requisição de Informações/Documentos, caso haja autorização por meio de delegação prévia²⁵.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências**.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. **Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público**.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União especial**, Ano. 37, n. 24. Brasília: TCU, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria-Segecex nº 27, de 24 de outubro de 2017. Atualiza o documento “Glossário de Termos do Controle Externo”. **Boletim do Tribunal de Contas da União administrativo especial**. Ano. 36, n. 11 (2017). Brasília: TCU, 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT)**. Revisão junho 2011. Anexo da Portaria-TCU Nº 280, de 8 de dezembro de 2010 (Alterada pela Portaria-TCU Nº 168, de 30 de junho de 2011).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Orientações para Auditorias de Conformidade**. Portaria-Adplan nº 1, de 25 de janeiro de 2010. Boletim do Tribunal de Contas da União. Brasília, 9 de fevereiro de 2010. Ano XLIII, n.3.

CARVALHO JR, Jorge Pinto de; BRALDESCA, Camila Alexandra Majer. **Auditoria no Setor Público com ênfase no controle externo: teoria e prática**. 1ª ed. Brasília: Gestão Pública, 2019.

CEARÁ. Lei nº 12.509, de 06 de dezembro de 1995. **Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências**. Com as alterações introduzidas pela Lei nº 16.819, de 08 de janeiro de 2019.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal. Resolução nº 835 de 03 de abril de 2007. Diário Oficial do Estado de 25/05/2007. Atualizado até a Resolução Administrativa nº 10/2019. **Diário Oficial TCE/CE** de 15 de outubro de 2019. Publicado em 16/10/2019.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Nota Técnica - SECEX nº 03, de 10 de agosto de 2017**. Define a metodologia de apresentação das irregularidades apuradas, dos elementos necessários à responsabilização das pessoas físicas ou jurídicas sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) e da individualização das condutas em instruções processuais referentes às seguintes espécies: Denúncias, Representações, Prestações ou Tomadas de Contas Anuais e Tomadas de Contas Especiais.

25LOTCE, art. 94, II e III; RITCE, art. 15, §6º, “c”.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Resolução Administrativa nº 10/2015. Dispõe sobre a Auditoria Operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará.**

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Resolução Administrativa nº 05/2017. Aprova o Manual de Auditoria de Conformidade do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Diário Oficial TCE/CE, Ano 4, Nº 171. Diário Oficial TCE-CE de 15/09/2017. Publicado em 18/09/2017.**

GOIAS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Manual de especificação e padronização documental.**

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas brasileiras de auditoria do setor público (NBASP): nível 1 – princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros.** Belo Horizonte, 2015.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas brasileiras de auditoria do setor público (NBASP): nível 2 – princípios fundamentais de auditoria do setor público.** Belo Horizonte, 2017.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas.** 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Orientação Normativa SGCE N. 11/2019 – SGCE, de 10 de abril de 2019. Aprova o Manual de Elaboração de Relatórios Técnicos da Secretaria-Geral de Controle Externo.

VIANA, Ismar. **Fundamentos do Processo de Controle Externo.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

*** **

PORTARIA Nº 252/2021

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ (TCE/CE), no uso de suas atribuições legais e regimentais, notadamente as previstas no art. 78 da Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº 12.509/1995) e tendo em vista o que consta no Processo nº 10438/2021-2-TC; **RESOLVE autorizar** o afastamento do servidor JEAN GOMES DE MESQUITA, Técnico de Controle Externo Ref. 06, para o trato de interesses particulares, pelo prazo de 01 (um) ano, a contar da publicação desta Portaria, com fundamento no art. 115 e seu parágrafo único, c/c os arts. 66, § 1º, e 110, inciso II, todos da Lei nº 9.826/1974.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 08 de junho de 2021.

Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior
PRESIDENTE

*** **

PORTARIA Nº 253/2021

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ (TCE/CE), no uso de suas atribuições legais e regimentais, notadamente as previstas no art. 78 da Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº 12.509/1995) e tendo em vista o que consta no Processo nº 11399/2021-1-TC; **RESOLVE notificar**, para os fins de direito, que a servidora Valdiana de Araújo Maia, Analista de Controle Externo Ref. 13, passou a assinar VALDIANA OLIVEIRA DE ARAÚJO, conforme Certidão de Casamento, com averbação de divórcio, expedida pelo Cartório do 11º Distrito Pina e Boa Viagem, Município de Recife/PE.