



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

# MANUAL DE ACOMPANHAMENTO



República Federativa do Brasil

---

Tribunal de Contas da União

## MINISTROS

Raimundo Carreiro (Presidente)  
José Múcio Monteiro (Vice-Presidente)  
Walton Alencar Rodrigues  
Benjamin Zymler  
Augusto Nardes  
Aroldo Cedraz de Oliveira  
Ana Arraes  
Bruno Dantas  
Vital do Rêgo

## MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
André Luís de Carvalho  
Weder de Oliveira

## MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)  
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)  
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)  
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)  
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)  
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)  
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

# MANUAL DE ACOMPANHAMENTO

Brasília, 2018

# SUMÁRIO

© Copyright 2018, Tribunal de Contas de União  
<www.tcu.gov.br>

Permite-se a reprodução desta publicação,  
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,  
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

|           |                                                                                       |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>5</b>  | <b>INTRODUÇÃO</b>                                                                     |
| 7         | OBJETIVO DO MANUAL                                                                    |
| 8         | CONCEITO DE ACOMPANHAMENTO                                                            |
| 10        | QUANDO O ACOMPANHAMENTO<br>PODE SER UTILIZADO                                         |
| 12        | ACOMPANHAMENTO E OUTRAS<br>AÇÕES DE CONTROLE                                          |
| 14        | DELIMITAÇÃO DO ESCOPO<br>DO ACOMPANHAMENTO                                            |
| 16        | IDENTIFICAÇÃO DAS VARIÁVEIS<br>E DOS LIMITES DE TOLERÂNCIA<br>PARA O ACOMPANHAMENTO   |
| 20        | TIPOS DE ACOMPANHAMENTO                                                               |
| 22        | ASPECTOS PROCESSUAIS                                                                  |
| 27        | PLANEJAMENTO                                                                          |
| 30        | EXECUÇÃO                                                                              |
| 31        | RELATÓRIO                                                                             |
| 36        | CONTROLE DE QUALIDADE                                                                 |
| <b>37</b> | <b>APÊNDICES</b>                                                                      |
| 39        | APÊNDICE A - QUADRO DAS VARIÁVEIS<br>DE ACOMPANHAMENTO E DOS LIMITES<br>DE TOLERÂNCIA |

---

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Manual de acompanhamento / Tribunal de Contas da União. –  
Brasília : TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo  
(Semec), 2018.

64 p.

1. Fiscalização. 2. Auditoria – metodologia. 3. Administração  
Pública – fiscalização – Brasil. I. Título.

---

|    |                                                                  |
|----|------------------------------------------------------------------|
| 40 | APÊNDICE B - FORMULÁRIO DE<br>CONTROLE DE QUALIDADE — EQUIPE     |
| 43 | APÊNDICE C - FORMULÁRIO DE<br>CONTROLE DE QUALIDADE — SUPERVISOR |
| 46 | APÊNDICE D - OFÍCIO DE APRESENTAÇÃO                              |
| 47 | APÊNDICE E - OFÍCIO DE REQUISIÇÃO                                |
| 48 | APÊNDICE F - ACOMPANHAMENTO<br>EM UMA PÁGINA                     |
| 50 | APÊNDICE G - FLUXO DE<br>ACOMPANHAMENTO (TIPO ACOM)              |
| 56 | APÊNDICE H - FLUXO DE<br>ACOMPANHAMENTO (TIPO RACOM)             |
| 60 | <b>GLOSSÁRIO</b>                                                 |
| 62 | <b>REFERÊNCIAS</b>                                               |



# INTRODUÇÃO

1. Este manual contém orientações gerais sobre métodos e procedimentos necessários para a realização de acompanhamentos, formalizados por intermédio de autuação de processo do tipo Acompanhamento (Acom) ou mediante processo de fiscalização do tipo Relatório de Acompanhamento (Racom), previsto nos arts. 241 e 242 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU).
2. A Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), com fundamento no art. 48, inciso III, da Resolução-TCU 266, de 30/12/2014, e em cumprimento ao item 9.3 do Acórdão 1.515/2011-TCU-Plenário, desenvolveu estudos sobre os métodos existentes e as melhores práticas de acompanhamento no Tribunal de Contas da União (TCU) e elaborou o presente manual.
3. O processo de elaboração envolveu a consulta a normas de acompanhamento já produzidas e utilizadas por outras unidades do Tribunal<sup>1</sup> e a realização de entrevistas com unidades da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) e com as Coordenações-Gerais de Controle Externo. Adicionalmente, foram analisados processos de acompanhamento, com o objetivo de identificar boas práticas e verificar como os trabalhos estavam sendo conduzidos.
4. O método proposto foi testado em dois trabalhos da Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (Secex/PR).
5. Após a incorporação das propostas de melhoria oriundas do teste-piloto, o manual foi colocado em consulta pública, quando foram encaminhados comentários e sugestões de diferentes unidades do TCU.

<sup>1</sup> Alguns documentos analisados: Padrões de Acompanhamento, elaborado na gestão 2011/2012, pela extinta Secretaria-Adjunta de Supervisão e Suporte (Adsup), versão preliminar do Roteiro de Acompanhamento, elaborado em 2004, pela extinta Secretaria-Adjunta de Fiscalização, e Manual de Acompanhamento de Aquisições Públicas, da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).

<sup>2</sup> O VCE encontra-se disponível no Portal TCU.

<sup>3</sup> No TCU, há várias instruções normativas que estabelecem diretrizes e procedimentos para fiscalizar projetos e ações da Administração Pública Federal relativas a, por exemplo, concessões, permissões e autorizações de serviços públicos; autorização para a efetivação de operações de crédito; contratos firmados por estatais; atividades relativas à gestão de florestas públicas para a produção sustentável; arrecadação das receitas da União e da fiscalização da renúncia das receitas federais; entre outras.

6. O presente manual está dividido em capítulos conceituais e procedimentais. Entre os capítulos conceituais, destacam-se os que apresentam a definição de acompanhamento, a explicação de quando pode ser utilizado e as diferenças em relação às demais ações de controle existentes no Tribunal. A matéria procedimental é abordada nos capítulos que detalham os aspectos processuais para a formalização dos acompanhamentos e os procedimentos a serem seguidos no decorrer das fases de planejamento, execução e elaboração do relatório. Nos apêndices, encontram-se modelos de papéis de trabalho e de expedientes de comunicação e outros documentos que orientam a realização do acompanhamento.
7. O manual também possui glossário, que lista, em ordem alfabética, palavras e termos que aparecem no texto do documento com os respectivos significados. Somente foram incluídas no glossário deste manual as palavras e os termos que não estão presentes no Vocabulário de Controle Externo (VCE)<sup>2</sup>.

## OBJETIVO DO MANUAL

8. O objetivo deste documento é orientar a realização e o controle de qualidade do acompanhamento realizado por meio de processos do tipo Acom ou de fiscalização do tipo Racom, realizado pelas unidades técnicas do TCU, com fundamento nos arts. 241 e 242 do Regimento Interno da Casa.
9. Aos acompanhamentos regulamentados por Instruções Normativas<sup>3</sup> (INs) do Tribunal de Contas da União aplicam-se, no que couber, as orientações previstas neste documento.

## CONCEITO DE ACOMPANHAMENTO

10. No exercício de suas atribuições, o TCU exerce o controle externo sobre órgãos e entidades sob sua jurisdição, mediante instrumentos que seguem classificação própria, entre os quais o acompanhamento se distingue por caracterizar um controle concomitante e periódico dos atos de gestão.
11. As unidades técnicas (UTs) poderão realizar o acompanhamento de três formas:
  - 11.1 mediante obtenção de informações, sem autuação de processo de controle externo ou por meio de produção de conhecimento, em publicações oficiais, sítios eletrônicos do órgão ou da entidade, sistemas informatizados da administração pública federal, diligências, visitas técnicas ou participações em eventos;
  - 11.2 mediante autuação de processo não fiscalização do tipo Acompanhamento (Acom), nos casos em que as informações obtidas em consulta a sistemas informatizados ou em resposta a diligências forem suficientes para acompanhar o objeto fiscalizado, sendo necessário elaborar instrução para a análise da documentação obtida e/ou proposição de adoção de medidas corretivas pelo Tribunal; e
  - 11.3 mediante autuação de processo de fiscalização do tipo Relatório de Acompanhamento (Racom), quando exigir trabalhos de campo ou a complexidade da matéria exigir a designação de equipe de fiscalização.
12. Em todos os casos, o acompanhamento é utilizado para examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Também pode ser utilizado para avaliar o desempenho dos órgãos e das entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, dos programas, dos projetos e das atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

<sup>4</sup> Resolução-TCU 269, de 25/3/2015.

13. Deste modo, o acompanhamento consiste em uma ação de controle que se realiza de forma periódica e concomitante à execução dos atos de gestão, tendo como principal objetivo prevenir a ocorrência de atos danosos ao interesse público, seja por se mostrarem em desacordo com os normativos vigentes, seja por não alcançarem os objetivos previstos de forma econômica, eficiente, eficaz, efetiva e equitativa.
14. Os tipos de acompanhamento sem processo não possuem regulamentação específica e os realizados por meio de produção de conhecimento são regulados pela Portaria-Segecex 14, de 29/10/2014. Os acompanhamentos realizados por meio de processos (Acom e Racom) permitem verificações de atos de gestão de forma concomitante e periódica, precisam de autorização<sup>4</sup> para seu início e podem ficar disponíveis na UT, na situação aberto, por um período que pode ultrapassar dois anos, desde que devidamente justificado.
15. O que difere os dois tipos processuais de acompanhamento são alguns procedimentos formais, que se encontram detalhados nas seções seguintes e nos Apêndices G e H, e os métodos que podem ser utilizados para a coleta e análise das informações. O Racom é um instrumento de atuação do Tribunal que além de permitir diligências e consultas às mais diversas fontes de informação, autoriza previamente os trabalhos de campo. No Acom, os trabalhos de campo não estão previamente autorizados e, quando necessários, devem ser realizados por meio de inspeção, com a emissão de uma portaria de fiscalização específica, que deverá ser referenciada ao processo de acompanhamento.



## QUANDO O ACOMPANHAMENTO PODE SER UTILIZADO

16. Pode-se utilizar o acompanhamento para examinar projetos e atividades sob responsabilidade de órgãos e entidades jurisdicionadas ao TCU.
17. O acompanhamento concomitante às fases mais importantes de um projeto permite a realização de verificações ao longo de seu desenvolvimento, contribuindo para evitar a ocorrência de irregularidades e outras falhas (referentes a prazo, preço e qualidade) que possam comprometer a entrega do produto final e o alcance dos objetivos previstos inicialmente.

**Quadro 1** - Exemplo de acompanhamento de projeto realizado pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti)

A Sefti realizou acompanhamento da implantação do Projeto Novo Siafi, que tinha como objetivo o desenvolvimento e a implantação gradual de uma nova versão do Sistema em plataforma mais moderna.

Um dos objetivos do trabalho foi acompanhar os riscos do processo de implementação do novo sistema, já que, em passado recente, outro projeto com o mesmo objetivo consumiu muitos recursos, sem a entrega dos produtos pactuados.

A decisão sobre quando realizar o acompanhamento dependia da execução do cronograma do projeto e, também, da disponibilidade da UT, de modo que os trabalhos foram empreendidos nas etapas com maior risco para o alcance dos objetivos (TC 010.751.2009-5).

Fonte: relato de auditores da Sefti.

18. O acompanhamento de atividades desempenhadas pelas unidades jurisdicionadas se mostra útil quando:
  - 18.1 é realizado numa área crítica da atuação do governo e a ação preventiva permite corrigir eventuais distorções ou evitar a ocorrência de irregularidades ou de dano ao erário;

<sup>5</sup> O sistema DGI/Consultas disponibiliza uma série de consultas que filtram informações de várias bases de dados da administração pública e geram relatórios customizáveis sobre acumulação de cargos públicos, fracionamentos de despesas, superfaturamento em serviços terceirizados, contratação de empresas com CNPJ inativo, entre outras.

**Quadro 2** - Exemplo de acompanhamento de atividades em áreas críticas

As Secretarias de Infraestrutura do TCU acompanham procedimentos de privatizações, concessões, permissões e autorizações de serviços públicos.

São processos regulamentados por INs expedidas pelo Tribunal. A cada fase do processo de desestatização, a UT responsável analisa informações encaminhadas pelos gestores e emite relatório que é enviado ao Ministro-Relator.

As fases do acompanhamento variam de acordo com o tipo de processo, conforme disciplinado em IN. Na IN 27, de 2/12/1998, por exemplo, foram definidas cinco fases para processos de privatização e quatro fases para outorga de concessão ou de permissão de serviços públicos, conforme destacado a seguir: 1ª fase – estudo de viabilidade do empreendimento; 2ª fase – edital; 3ª fase – análise da minuta do contrato; 4ª fase – contrato assinado.

Para cada uma das fases de outorga, a IN define quais documentos deverão ser encaminhados ao TCU, assim como o prazo para realização da análise e manifestação da UT. Como o processo é concomitante, a cada uma das fases é possível que o TCU faça questionamentos e solicite a alteração de procedimentos (TC 015.075/2010-9, TC 019.469/2010-1 e outros).

Fonte: relato de auditores da extinta Sefid Transporte.

- 18.2 a significância dos riscos envolvidos justifica o acompanhamento concomitante à execução dos atos de gestão a eles vinculados durante um determinado período de tempo.

**Quadro 3** – Exemplo de acompanhamento de atividades cujos riscos identificados são significantes

Acompanhamento realizado pela Secex/PR, que analisou convênios firmados com entidades privadas sem fins lucrativos com alto risco de terem Tomadas de Contas Especiais (TCEs) instauradas por não prestarem contas dos recursos recebidos, mesmo decorrido tempo significativo desde o fim de sua vigência (TC 001.355/2014-7 e TC 019.034/2013-0).

O objetivo do trabalho foi o de identificar as causas do problema e os principais riscos para a consecução do objeto do convênio, propondo, quando necessário, medidas para a melhoria da atuação do órgão concedente.

A identificação dos convênios nessa situação foi realizada a partir de consulta ao relatório de tipologia denominado “Convênios com risco de execução ou atraso na prestação e/ou análise das contas”, disponibilizado pelo sistema da Diretoria de Gestão de Informações Estratégicas (DGI), da Secretaria de Gestão de Informações para o Controle Externo (Seginf), chamado DGI/Consultas<sup>5</sup>.

Fonte: relato de auditores da Secex/PR.



**19.** O acompanhamento é, ainda, a ação de controle mais adequada para a adoção de práticas de auditoria contínua, que se baseiam na utilização de base de dados que subsidiam análises automatizadas, bem como de sistemas corporativos dos órgãos e das entidades e demais dados disponibilizados em fontes abertas de informação.

**19.1** Esses dados são comparados com o modelo do que “deve ser”(critério), segundo a regra de negócio que rege o objeto, para a identificação de padrões anômalos.

**19.2** Após a identificação das discrepâncias em relação ao modelo, é preciso testar as hipóteses que explicariam os padrões anômalos, inclusive mediante exame in loco das transações e dos atos de gestão que estão sendo acompanhados.

**Quadro 4** – Exemplo de acompanhamento que utiliza base de dados, sistemas corporativos e fontes abertas de informação

A Sefti realizou acompanhamento por meio do exame de publicações no Diário Oficial da União (DOU), com o objetivo de detectar editais de licitação e contratos de bens e serviços de tecnologia da informação que apresentassem desconformidade com a legislação e/ou jurisprudência do TCU, como a não utilização da modalidade pregão.

A Secretaria criou sistema que rastreava as publicações no DOU. Quando alguma inconsistência era encontrada, a Sefti diligenciava ao órgão para pedir esclarecimentos.

Muitas vezes, os órgãos suspendiam a licitação para adequá-la às exigências do Tribunal. Em outras situações, a Secretaria precisou autuar representações para solucionar vícios de origem e responsabilizar gestores. Foram dois processos de acompanhamento formalizados para esta finalidade, um em 2009 (TC 017.907/2009-0) e outro em 2011 (TC 017.316/2011-1), sendo que cada um permaneceu aberto por dois anos.

Fonte: relato de auditores da Sefti.

## ACOMPANHAMENTO E OUTRAS AÇÕES DE CONTROLE

**20.** O acompanhamento se difere de outras ações de controle por permitir verificações de atos das unidades

<sup>6</sup> Ver item 58 deste manual.

<sup>7</sup> O processo de fiscalização é autorizado e fica disponível na unidade técnica, na situação aberto, por um período que pode ultrapassar dois anos, desde que devidamente justificado. Ver itens 59 e 60.

<sup>8</sup> Resolução-TCU 269, de 25/3/2015.

jurisdicionadas à medida que são realizados e com maior frequência. O processo correspondente (Acom ou Racom) é autorizado<sup>6</sup> e fica disponível na UT, na situação aberto, por um período de tempo maior que o usual<sup>7</sup>. A decisão sobre quando agir cabe à UT, à medida que esta necessite cumprir determinações legais ou regulamentares, bem como identifique riscos, problemas ou inconformidades relacionadas ao objeto fiscalizado. Assim, a ação da UT tende a ser mais rápida e tempestiva.

**21.** Já as auditorias e inspeções normalmente analisam fatos passados e possuem prazo mais curto para serem concluídas. Além disso, a cada novo trabalho, é preciso elaborar proposta de fiscalização, que deverá seguir os trâmites processuais estabelecidos nos normativos do TCU<sup>8</sup>.

**22.** Exemplo clássico de auditoria a posteriori é o de auditoria de conformidade, que pretende analisar contratos ou convênios firmados por órgãos da administração pública em um período de tempo predeterminado. Os fatos são passados, pois os instrumentos já foram efetivados e já estão ou deveriam estar produzindo efeitos.

**23.** Essas duas situações distintas justificaram no TCU a designação de ações de controle também diferentes: o acompanhamento e a auditoria.

**24.** No entanto, em alguns casos, as auditorias também podem analisar atos de jurisdicionados que estão sendo executados no momento da fiscalização, como, por exemplo, a implantação de novos processos de trabalho. Durante a auditoria, é possível avaliar esses processos, apontar riscos que podem prejudicar o alcance de seus objetivos e propor a adoção de

medidas para mitigá-los, antes de sua total implementação. Nesse caso, a peculiaridade reside na frequência dos exames, pois a auditoria é realizada em período único e o acompanhamento pode ser realizado em mais de uma ocasião. Outra diferença é com relação aos procedimentos processuais, pois a auditoria normalmente tem apenas um período de execução e de relatório e, após apreciação, é encerrada. O acompanhamento, por sua vez, pode ter vários períodos de execução e relatório e pode ficar em aberto por período maior, mesmo após o primeiro relatório ser apreciado.

25. Assim, pode existir alguma sobreposição entre as atividades executadas em acompanhamentos e em auditorias, especialmente com relação à concomitância do exame dos atos jurisdicionados.
26. O objetivo de monitorar o cumprimento de deliberações do Tribunal pode ser incorporado, de forma acessória, a um acompanhamento, quando se referir a recomendações e determinações proferidas no âmbito do mesmo processo. Contudo, deve ser evitado o monitoramento de deliberações de acórdãos oriundos de outros processos, pois a extensão e profundidade dos exames necessários podem prejudicar o alcance dos objetivos do acompanhamento em curso.

## DELIMITAÇÃO DO ESCOPO DO ACOMPANHAMENTO

27. No acompanhamento realizado por meio de fiscalização (processo do tipo Racom), a complexidade do objeto demanda a realização de fase de planejamento, que permitirá conhecer o objeto fiscalizado, definir o escopo e as etapas posteriores da fiscalização. A UT deverá aplicar técnicas de diagnóstico para viabilizar o alcance dos objetivos da fase de planejamento do acompanhamento.

<sup>9</sup> A descrição detalhada da ferramenta, assim como os papéis de trabalho utilizados, podem ser consultados no Curso de Avaliação de Controles Internos/TCU.

<sup>10</sup> As orientações sobre como utilizar as técnicas de análise de problemas estão disponíveis no documento técnico “Técnicas de Análise de Problemas para Auditorias”, aprovado pela Portaria-Segecex 21, de 22/10/2013.

<sup>11</sup> A ferramenta se encontra descrita no documento técnico “Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco aplicados em auditoria”, aprovado pela Portaria-Segecex 31, de 9/12/2010.

28. A delimitação do escopo do acompanhamento pode ser realizada por meio da avaliação de risco<sup>9</sup>, análise de problema<sup>10</sup> ou análise SWOT/DVR<sup>11</sup>. Esses métodos permitem à equipe a sistematização de informações e conhecimentos e facilitam a identificação de áreas de maior risco em organizações, políticas, programas, projetos ou atividades governamentais (ISSAI 3000/Apêndice 1, p. 86).

29. As ferramentas recomendadas para avaliar riscos são:

**29.1** Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Riscos (DVR) — a Análise SWOT identifica forças e fraquezas do ambiente interno e oportunidades e ameaças do ambiente externo do objeto auditado. A partir das fraquezas e ameaças, fatores de risco são identificados e, posteriormente, classificados por probabilidade de ocorrência e impacto, utilizando-se para isso o DVR. Os riscos mais significativos podem ser selecionados como foco do acompanhamento.

**29.2** Análise de riscos e matriz de riscos — os eventos de riscos são identificados a partir da análise dos processos que suportam os objetivos finalísticos do objeto fiscalizado. Os riscos podem impedir ou dificultar o alcance dos objetivos propostos. É preciso identificar, também, se há controle internos e se eles são suficientes para mitigar os riscos identificados. Os riscos residuais são classificados quanto à probabilidade e consequência, sendo que os mais relevantes podem compor o escopo do acompanhamento.

30. Outra abordagem utilizada pelo TCU para a delimitação do escopo das fiscalizações é a análise de problema. As técnicas de análise de problemas são ferramentas que “auxiliam o estudo em profundidade e de forma estruturada de problemas, fornecendo subsídios para a identificação de suas causas, suas consequências, suas inter-relações, assim como possíveis soluções” (BRASIL, TCU, 2013, p. 5). Este estudo aprofundado permite à equipe de auditoria conhecer os aspectos mais problemáticos do objeto auditado, a fim de definir os objetivos das ações de controle (ISSAI 100/46, 2013).
31. Todas essas abordagens contribuem para a identificação de problemas e eventos de riscos e podem ser utilizadas na fase de planejamento do acompanhamento, para identificar qual será o foco do trabalho.

## IDENTIFICAÇÃO DAS VARIÁVEIS E DOS LIMITES DE TOLERÂNCIA PARA O ACOMPANHAMENTO

32. Após a definição do escopo do trabalho, é preciso definir quais serão as variáveis do acompanhamento que deverão ser observadas, a fim de que a UT possa decidir qual o momento mais oportuno para a adoção dos procedimentos de coleta e análise de dados planejados.
33. As variáveis são características sinalizadoras de risco ao objeto fiscalizado. Podem ser de muitos tipos, a depender do objeto fiscalizado, tais como: fases de projetos, atos administrativos ilegais ou que contradizem a jurisprudência do TCU, indicadores de desempenho, entre outros.
34. A variável representa a característica do objeto de controle que será observada. As variáveis podem ser qualitativas ou quantitativas. Na variável qualitativa, seu valor é expresso por atributos, como: prazo (cumprido/não cumprido); meta (alcançada/não alcançada); risco (baixo/médio/alto). Já

na variável quantitativa, o valor é expresso em números, como custo do projeto ou tempo de vigência de contratos (BRASIL, TCU, 2013, p. 20).

35. Um acompanhamento pode ter uma ou mais variáveis, que poderão ser agrupadas utilizando-se a tabela contida no Apêndice A deste manual. A cada variável é associado um limite de tolerância.
36. O limite de tolerância é o valor ou atributo assumido pela variável, que, ao ser observado, pode indicar a possibilidade de ocorrência de irregularidades e materialização de riscos ou de problemas do objeto fiscalizado. A observância do limite de tolerância pode motivar o início dos procedimentos de coleta e análise de dados, planejados pela UT. Os procedimentos de coleta de dados podem ser de diversos tipos, como visitas in loco, diligências, extração em bases de dados, pesquisa, entre outros.
37. O Apêndice A traz uma série de exemplos de variáveis que podem ser utilizadas pelas UTs no acompanhamento. Ao analisar esses exemplos, conclui-se que a UT responsável poderia iniciar os procedimentos de coleta e análise de dados sempre que: a) produtos específicos de um projeto não fossem entregues dentro do prazo; ou b) contratação de serviços técnicos especializados ultrapassasse certo valor; ou, ainda, c) quando fossem adquiridos bens ou contratados serviços mediante dispensa de licitação por motivo de emergência (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93).
38. Outro exemplo de uso de variável de acompanhamento é a análise periódica de indicadores de desempenho. Os indicadores permitem a identificação de discrepâncias entre as metas esperadas e os resultados obtidos, bem como a formulação de hipóteses sobre as possíveis causas do mau desempenho. Deste modo, o indicador seria o sinal de alerta para a UT verificar a situação e as causas das discrepâncias medidas. A Secex/PR realizou acompanhamento para examinar a saúde pública de municípios do estado por

meio da análise de indicadores de desempenho. Esse foi o ponto de partida para se avaliar em que medida os resultados deficientes seriam decorrentes da má gestão dos recursos federais descentralizados (TC 014.235/2012-9).

39. Outro tipo de variável possível de ser utilizada são as selecionadas a partir da análise de tipologias de irregularidades, disponíveis no sistema DGI/Consultas. O sistema permite o cruzamento de um conjunto de dados que podem indicar maior probabilidade de ocorrência de ato irregular ou lesivo ao interesse público.
40. As variáveis de acompanhamento devem ser apresentadas aos gestores. Em alguns casos, os gestores passam a ter a obrigação de disponibilizar ao TCU informações periódicas, independentemente de solicitação. É o caso dos acompanhamentos regulados por Instruções Normativas do TCU, como, por exemplo, o realizado nos recursos federais destinados à realização da Copa do Mundo de 2014<sup>12</sup>. Os órgãos executores precisavam manter atualizados, no Portal de Acompanhamento de Gastos para a Copa do Mundo de Futebol de 2014, todas as informações referentes aos processos licitatórios que envolviam compras de bens, contratação de eventos, obras e serviços de engenharia (TC 017.603/2012-9 e outros).
41. Em algumas situações, mesmo quando o limite de tolerância não é observado, a UT pode iniciar os procedimentos de coleta e análise de dados, caso julgue necessário. Como exemplo, pode-se citar o caso hipotético de determinada UT que está acompanhando um projeto relevante. As variáveis de acompanhamento são os principais produtos do empreendimento. A data de entrega prevista de cada produto é o limite de tolerância. Determinado produto é entregue na

<sup>12</sup> Instrução Normativa do TCU 62, de 26/5/2010.

<sup>13</sup> A matriz de planejamento é obrigatória apenas para acompanhamentos do tipo Racom (ver item 84).

data prevista, respeitando o limite de tolerância. Nesta hipótese, teoricamente, não seria necessário iniciar os procedimentos de coleta e análise de dados previstos, já que o produto-chave foi entregue dentro do prazo definido. Porém, por ser um produto-chave, só o cumprimento do prazo não minimiza o risco de insucesso do projeto, sendo necessário verificar, também, se as especificações previamente estabelecidas foram cumpridas, o que motiva a atuação da UT.

42. A definição de como e quando coletar as informações relativas às variáveis depende das características do trabalho e representa uma importante atividade da fase de planejamento do acompanhamento. Para isso, será preciso analisar, por exemplo, o objetivo do acompanhamento, as características do objeto auditado e onde as informações estão armazenadas.
43. Destaca-se que a descrição de onde estão armazenadas as informações relativas às variáveis de acompanhamento (fontes de informação), bem como o detalhamento dos procedimentos de coleta e análise de dados, devem ser registradas na matriz de planejamento<sup>13</sup>.
44. Uma das fontes de informações é o gestor, que pode ser instado pelo TCU, por intermédio de Instruções Normativas ou outras normas, a prestar informações periódicas, quando da realização de atividades e projetos específicos.
45. Além das INs, que são instrumentos formais, o fornecimento de informações pode ser negociado com o gestor no início do acompanhamento. Nesse caso, passa a existir um compromisso de repassar os dados relativos às variáveis, na periodicidade definida ou quando o limite de tolerância for observado.

46. Também podem ser utilizados sistemas de busca automatizados, que filtram informações nos bancos de dados disponíveis, comparando-as com os limites de tolerância definidos para cada variável de acompanhamento. Quando os limites de tolerância são observados, alertas são emitidos e a UT pode iniciar os procedimentos de coleta e análise de dados para apurar as causas e solicitar correções de possíveis irregularidades ou de desempenho insatisfatório.
47. A UT pode, também, definir rotinas para a realização do acompanhamento, designando auditores responsáveis pela verificação dos limites de tolerância de cada variável em períodos predefinidos. Um exemplo hipotético desse tipo de rotina seria, a cada três meses, o auditor responsável acessa o sistema DGI/Consultas e verifica se alguma unidade jurisdicionada contratou empresas com CNPJ inativo.
48. Durante a realização de acompanhamento do tipo Acom ou Racom, caso a natureza e a quantidade de informações inicialmente planejadas como necessárias ao acompanhamento revelem-se inadequadas, deve-se proceder à alteração do quadro das variáveis de acompanhamento e comunicar o fato ao gestor.

## TIPOS DE ACOMPANHAMENTO

49. O presente manual regulamenta duas maneiras de realizar o acompanhamento: 1) por meio de processo de fiscalização do tipo Relatório de Acompanhamento (Racom) e 2) por meio da autuação de processo do tipo Acompanhamento (Acom), que é objeto apenas de instrução.
50. A cada etapa do Racom corresponderá um novo registro no sistema FiscalisPlan, a ser associado ao mesmo processo de controle externo, com definição de prazos adequados para as fases de planejamento, execução e relatório. A UT

poderá iniciar a etapa subsequente após a apreciação do relatório da etapa anterior pelo relator ou pelo Plenário.

51. O Racom permite a adoção de uma estratégia de controle na qual o escopo da fase de execução de cada etapa seja definido a partir de riscos identificados na fase de planejamento, em especial a partir das informações colhidas sobre as variáveis de acompanhamento.
52. A sistemática de execução do Racom possibilita que as etapas do acompanhamento de projetos de grande complexidade sejam programadas para serem realizadas nas fases com maior risco ao sucesso do empreendimento.
53. O acompanhamento realizado como fiscalização permite a investigação tanto de aspectos de conformidade quanto de desempenho, conforme os objetivos da ação de controle.
  - 53.1 Caso sejam aspectos predominantemente relacionados à regular aplicação de recursos públicos, deverá ser adotado o método para a realização de auditorias de conformidade.
  - 53.2 Caso sejam aspectos predominantemente relacionados às deficiências de desempenho, deverá ser adotado o método para a realização de auditorias operacionais.
  - 53.3 Caso sejam aspectos tanto de conformidade quanto de desempenho (auditorias combinadas), ambos os padrões deverão ser considerados. Na hipótese de conflito entre as normas de auditoria, o objetivo primário do acompanhamento deve guiar os auditores quanto à norma que eles devem aplicar no caso concreto. Ao determinar se considerações sobre desempenho formam o objetivo primário do trabalho, é preciso ter em mente que a auditoria operacional visa

verificar a economicidade, eficácia, eficiência e efetividade de atividades, projetos e resultados, enquanto que a auditoria de conformidade tem o foco na verificação da regular aplicação de recursos públicos (ISSAI 300/14, 2013).

54. O acompanhamento pode ser realizado por meio da instrução de processo (Acom) nos casos em que as informações obtidas em consulta a sistemas informatizados ou em resposta a diligências forem suficientes para alcançar o objetivo do acompanhamento.
55. Essa abordagem é indicada para acompanhamento de objeto de menor complexidade, com escopo limitado, em que não se mostra cabível ou desejável sua ampliação a partir do que vier a ser constatado pela análise das informações.
56. A eventual necessidade de realização de visitas in loco em acompanhamentos realizados por meio de Acom poderá ser suprida por meio de inspeção.
57. Os fluxos contendo os requisitos e os procedimentos dos acompanhamentos na forma de Acom e Racom encontram-se detalhados nos Apêndices G e H, respectivamente.

## ASPECTOS PROCESSUAIS

58. A proposta para realização do acompanhamento será formulada por procedimento específico e deverá ser dirigida ao relator, a quem compete aprová-la, rejeitá-la ou submetê-la ao Plenário para deliberação, conforme definido pelo § 4º do art. 19 da Resolução-TCU 269, de 25/3/2015.
  - 58.1 Critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade devem ser utilizados para definir a necessidade da realização de acompanhamento, bem como o seu enquadramento em linha de ação do plano de controle externo (art. 18 da Resolução-TCU 269, de 25/3/2015).

58.2 A proposição de acompanhamento enquadrada em uma das linhas de ação vigentes do plano de controle externo será deliberada por despacho singular do relator (§ 5º do art. 19 da Resolução-TCU 269, de 25/3/2015).

58.3 O relator submeterá ao Plenário, para deliberação, as proposições de acompanhamento não enquadradas em uma das linhas de ação vigentes e em outros casos explicitados nos incisos II a IV do § 6º do art. 19 da Resolução-TCU 269, de 25/3/2015.

59. Em fiscalização do tipo acompanhamento (Racom), é permitida a emissão de mais de uma portaria de fiscalização. Isso pode ser necessário, porque acompanhamentos podem envolver atividades de longo prazo em períodos descontínuos.
60. O processo de acompanhamento poderá permanecer aberto por até dois anos, mantendo consistência com o plano de fiscalização. Durante este período, se o processo for do tipo Racom, sempre que a UT for realizar os procedimentos de coleta e análise de dados, será necessário publicar uma portaria de fiscalização, contemplando as fases de planejamento, execução e relatório de cada trabalho. Após a conclusão de cada fase de execução do acompanhamento, a equipe irá elaborar relatório parcial que será submetido ao relator. Assim, em um único processo de acompanhamento, podem existir várias portarias de fiscalização e vários acórdãos, a depender do número de trabalhos realizados.
61. No acompanhamento do tipo Acom, com base na análise das informações extraídas de sistemas e/ou fornecidas pelo gestor, o auditor deverá avaliar a conveniência e oportunidade de realizar inspeção para verificação de ato ou processo relacionado ao objeto fiscalizado. Nesse caso, deverá ser emitida uma portaria de inspeção e criado, no FiscalisPlan, um registro para essa finalidade, referindo-se ao TC do processo de acompanhamento.

**62.** Entre outros, a ocorrência de um dos seguintes eventos pode ensejar a proposta de realização de inspeção no âmbito de Acom:

**62.1** omissão de informações que deveriam ser prestadas pelo gestor;

**62.2** divergência entre as informações prestadas e as obtidas de outras fontes;

**62.3** ocorrência de falha ou irregularidade na gestão;

**62.4** iminência da efetivação de ato de gestão de significativa materialidade, risco ou relevância, que justifique avaliação mais detalhada.

**63.** Só é possível efetuar registro de etapa de Racom ou de inspeção de Acom no Fiscalis, quando, no e-TCU, o processo estiver na UT, na situação aguardando providências.

**64.** Após a emissão da portaria de fiscalização, o titular da UT deverá encaminhar ofício de apresentação ao dirigente do órgão ou da entidade, informando o objetivo da fiscalização, a equipe responsável e o ato normativo que autorizou o acompanhamento. Solicitará, também, o apoio do gestor no fornecimento de documentos e informações necessários para avaliação do objeto fiscalizado, bem como disponibilização de ambiente reservado e seguro para a instalação da equipe, senha para acesso aos sistemas informatizados e contato de pessoa responsável no órgão ou na entidade, conforme modelo constante do Anexo F.

**65.** No acompanhamento do tipo Acom, a cada nova etapa, o processo é tramitado ao auditor responsável, que obterá as informações necessárias para verificar, por exemplo, as causas que levaram à observância do limite de tolerância referente às variáveis de acompanhamento, bem como as consequências para o objeto auditado, e, ainda, realizar outras análises que julgar pertinentes. As informações

<sup>14</sup> No caso dos acompanhamentos do tipo Acom, a UT pode decidir entre elaborar uma instrução ou um relatório parcial. Fica também a critério da UT a elaboração ou não da matriz de achados, caso tenham sido identificados durante a realização do trabalho.

podem ser obtidas por meio de diligência ao gestor responsável e/ou consultadas em sítios da internet, sistemas informatizados ou bases de dados disponíveis. Ao final da etapa, o auditor emite instrução ou relatório parcial<sup>14</sup>, que será submetido ao relator.

**66.** Caso o processo de acompanhamento permaneça aberto por mais de um ano, deverá ser elaborado, no mínimo, um relatório parcial a cada ano, mesmo sem achado identificado, para dar ciência ao relator do estágio do acompanhamento. Caso seja necessário dar continuidade ao acompanhamento, o relatório parcial deverá conter proposta de retorno dos autos à UT, para prosseguimento do acompanhamento.

**67.** Ao término do segundo ano, deverá ser elaborado o relatório final, no qual deverá ser incluída a proposta de arquivamento dos autos, por questões de eficiência e racionalidade (§ 2º do art. 2º da Portaria-Segecex 15, de 30/4/2015).

**68.** Caso seja necessário dar continuidade ao acompanhamento, o relatório final conterá, ainda, proposta de determinação para que a UT autue um novo processo, com o objetivo de dar prosseguimento ao acompanhamento, em atendimento à deliberação que aprovou a proposta de fiscalização originária.

**69.** No relatório final, devem ser informados todos os processos que foram abertos, a síntese das propostas feitas, bem como as deliberações já existentes.

**70.** O processo de acompanhamento que, por sua especificidade, precise permanecer aberto por mais de dois anos deverá ser levado ao



<sup>15</sup> Processos autuados há mais de três anos nas UTs e pendentes de mérito entram na meta para a redução de processos antigos. O indicador em 2015 tinha a seguinte denominação: Índice de redução do estoque de processos autuados até 2012 pendentes de mérito (§§2º e 4º do art. 2º da Portaria-Segecex 15, de 30/4/2015).

conhecimento da Segecex, a fim de que não lhe seja aplicado o critério de antiguidade para a redução de processos em estoque<sup>15</sup>.

- 71.** Se, durante a realização do trabalho, for constatado procedimento do qual possa resultar dano ao erário ou irregularidade grave, o fato deverá ser comunicado ao supervisor da ação de controle. Considerando os objetivos da ação de controle, o titular da UT e o supervisor avaliarão a conveniência e oportunidade de aprofundar os exames acerca das irregularidades no próprio processo de acompanhamento ou propor a realização de outra ação de controle, com vistas a concluir a análise dos fatos identificados.

**71.1** Na hipótese da análise dos fatos comprometer o alcance dos objetivos do acompanhamento, o relato e a proposição de encaminhamento para essas constatações devem ser feitos por meio de representação (art. 246 do Regimento Interno do TCU).

**71.2** As representações que forem autuadas podem, quando encerradas, ser apensadas ao processo principal de acompanhamento (art. 36 da Resolução 259, de 7/5/2014).

**71.3** Contudo, se os exames realizados forem suficientes para evidenciar achados e/ou formular propostas de aperfeiçoamento e não interferirem no alcance dos objetivos previstos, a UT poderá propor determinações e recomendações relativas às irregularidades constatadas no próprio processo de acompanhamento.

**72.** Os capítulos seguintes tratam dos requisitos das fases de planejamento, execução e relatório do Acompanhamento do tipo Racom e aplicam-se, no que couber, à instrução de processo de Acompanhamento do tipo Acom.

**73.** A fim de assegurar que os trabalhos sejam realizados com nível de qualidade elevado, o supervisor deve orientar a equipe e revisar os procedimentos do acompanhamento desde o início do planejamento até a conclusão do relatório (ISSAI 100/38, 2013). Para facilitar a supervisão, o Apêndice C deste manual disponibiliza formulário com os principais tópicos que devem ser analisados pelo supervisor no decorrer do acompanhamento. Isso pode garantir maior qualidade ao trabalho, uma vez que o supervisor verifica e propõe melhorias à medida que os papéis de trabalho vão sendo elaborados, sendo possível contornar erros antes da conclusão do relatório ou da instrução.

## PLANEJAMENTO

**74.** O titular da UT deve assegurar prazo suficiente para a fase de planejamento do acompanhamento, de forma a garantir:

**74.1** aquisição de conhecimento necessário ao entendimento do objeto fiscalizado, para construção da visão geral, identificação de problemas ou de áreas de risco e definição das variáveis de acompanhamento e dos limites de tolerância;

**74.2** discussão suficiente, na equipe e entre esta e o supervisor, a respeito da delimitação do escopo e da definição da natureza e extensão dos exames a serem realizados;

**74.3** detalhamento suficiente das ações previstas para a fase de execução, de modo a maximizar a relação entre o provável benefício do acompanhamento e seu custo total;

**74.4** teste e revisão dos papéis de trabalho que serão utilizados na fase de execução e dos instrumentos de coleta de dados, como roteiros de entrevista e de observação direta, entre outros.

**75.** Considerando o contexto, caso a equipe julgue que deva acompanhar riscos em projetos e atividades, estes devem ser avaliados<sup>16</sup> a partir do entendimento do objeto fiscalizado e de seu ambiente, incluindo controles internos relevantes. Entende-se por risco a possibilidade de que um evento possa impedir ou dificultar a consecução de um ou mais objetivos da unidade jurisdicionada, da política, do programa, do projeto ou da atividade.

**76.** Outro ponto que deve ser analisado é a viabilidade do acompanhamento, que se refere à disponibilidade de informação em fontes internas e externas à organização fiscalizada, ao programa ou à atividade governamental; à disponibilidade de pessoal com conhecimento técnico adequado sobre o objeto do trabalho; e à possibilidade de estabelecimento de variáveis de acompanhamento.

**77.** A equipe e o supervisor, depois de identificadas as áreas de maior risco e a viabilidade do acompanhamento, devem definir o escopo do trabalho.

**78.** Durante o planejamento, também devem ser estabelecidas as variáveis de acompanhamento e informações necessárias para avaliação do objeto ao longo da execução do trabalho (Apêndice A).

**79.** Na identificação das variáveis de acompanhamento, a equipe deve considerar o seguinte:

**79.1** a quantidade de variáveis a serem observadas deve ser suficiente para uma avaliação abrangente do objeto, mas não pode ser tão grande que inviabilize a análise tempestiva dos documentos e das informações pela equipe;

**79.2** o limite de tolerância de cada variável deve ser definido de modo que o volume dos documentos e das informações não supere a capacidade de análise no período estabelecido.

**80.** A equipe deve realizar reunião com o gestor para discussão das variáveis de acompanhamento e da forma de encaminhamento das informações à equipe.

**80.1** Eventuais discordâncias do gestor quanto às variáveis de acompanhamento devem ser avaliadas pela equipe, a quem competirá usar o julgamento profissional para decidir se deve modificá-las.

**80.2** Na reunião de apresentação das variáveis ao gestor, deve ficar claro que o trabalho não estará limitado às informações constantes do quadro das variáveis de acompanhamento (Apêndice A), podendo abranger outras fontes, inclusive de sistemas informatizados e exames in loco, para verificação de qualquer ato ou processo relacionado com o objeto fiscalizado.

**81.** A equipe deve analisar todas as informações constantes no quadro das variáveis de acompanhamento (Apêndice A).

**82.** Sempre que a comparação entre o valor observado da variável e o limite de tolerância do acompanhamento indicar discrepância, a UT deverá avaliar a oportunidade de realizar os procedimentos de coleta e análise de dados, para verificação das causas de sua ocorrência.

<sup>16</sup> Orientações sobre o método de avaliação de riscos podem ser encontradas no Curso de Avaliação de Controles Internos do TCU.

**83.** O planejamento será encerrado com a elaboração da matriz de planejamento, que contemplará os procedimentos a serem aplicados na fase de execução do acompanhamento.

**83.1** A natureza e extensão dos procedimentos a serem aplicados para reunir evidências devem considerar a materialidade (ISSAI 100/41, 2013) e ser planejados, de modo a reduzir o risco de a equipe chegar a conclusões inadequadas, considerando as limitações existentes (ISSAI 100/48, 2013).

**83.2** A elaboração da matriz de planejamento deve observar o previsto nos Padrões de Auditoria de Conformidade ou no Manual de Auditoria Operacional, conforme seu objetivo.

**84.** A matriz de planejamento é obrigatória para acompanhamentos do tipo Racom, podendo ser dispensada nos do tipo Acom, caso a simplicidade do objetivo assim o indique. Contudo, cabe ressaltar que a matriz é um importante instrumento de gestão do conhecimento, pois deixa registrado de forma sistematizada como o trabalho foi realizado. Assim, recomenda-se sua utilização, para facilitar o trabalho de outras equipes que venham a fazer acompanhamento semelhante no futuro.

## EXECUÇÃO

**85.** Durante a fase de execução dos acompanhamentos do tipo Racom, a equipe fará visitas aos órgãos e às entidades objeto da fiscalização, a fim de complementar ou obter informações suficientes e apropriadas para caracterizar possíveis achados e respaldar as conclusões da fiscalização. As visitas aos órgãos e às entidades devem ser precedidas de reunião de apresentação, previamente agendada, em que a equipe e o supervisor do trabalho apresentem aos gestores os objetivos e a natureza do trabalho.

**85.1** Os Apêndices D e E trazem modelos dos ofícios de apresentação e de requisição.

**86.** Na execução da fiscalização, devem ser aplicados os procedimentos definidos na matriz de planejamento, com vistas a obter as informações necessárias para alcançar os objetivos do acompanhamento, tais como:

**86.1** dados sobre as variáveis de acompanhamento, bem como identificação e análise das causas de ocorrência dos limites de tolerância;

**86.2** possíveis achados e problemas existentes – identificação dos possíveis achados e problemas existentes. Os achados devem ser estruturados na matriz de achados e fundamentados por meio de evidências juntadas ao processo e referenciadas no relatório.

**87.** Durante a execução da fiscalização, caso a natureza e quantidade das informações inicialmente planejadas como necessárias ao acompanhamento se revelem inadequadas, deve-se proceder à alteração do quadro das variáveis de acompanhamento e comunicar o fato ao gestor.

**88.** O fim da etapa de execução da fiscalização é marcado pela reunião de encerramento, durante a qual é apresentado aos gestores o resultado do trabalho e o agradecimento pela colaboração.

## RELATÓRIO

**89.** O conteúdo do relatório aqui descrito se aplica ao acompanhamento do tipo Racom, podendo ser aplicado ao tipo Acom, a critério da UT.

**90.** O relatório do acompanhamento, seja parcial ou final, deve ser estruturado segundo os Padrões de Auditoria de

Conformidade (PAC) ou o Manual de Auditoria Operacional (Manop), a depender do objetivo predominante do trabalho. Nos itens abaixo, foram detalhados apenas os conteúdos específicos que devem ser incluídos no relatório de acompanhamento.

91. Na introdução do acompanhamento, além de informações usuais, como a deliberação que originou a ação de controle, o objetivo e escopo do trabalho, o método utilizado e suas limitações, devem ser descritas as variáveis de acompanhamento com seus respectivos limites de tolerância.
92. Os capítulos principais do relatório podem variar de acordo com a identificação ou não de achados durante a realização do acompanhamento.
  - 92.1 Caso não tenham sido identificados achados, a equipe irá relatar os procedimentos e as análises realizados durante o acompanhamento, demonstrando que as situações encontradas estavam de acordo com os critérios utilizados.
  - 92.2 Por outro lado, caso sejam identificados achados, estes serão tratados em capítulos específicos. Os capítulos devem ser apresentados em ordem decrescente de relevância, isto é, inicia-se pelo tema que se revelou mais importante. O mesmo se aplica à apresentação dos achados dentro de cada capítulo.
93. Independentemente de qual seja o objetivo principal do acompanhamento, se para avaliar aspectos de conformidade ou de desempenho, o relatório preliminar da ação de controle deverá ser encaminhado para comentários dos gestores.
  - 93.1 Um dos modos mais efetivos para assegurar que um relatório seja imparcial, objetivo e completo é submeter o relatório preliminar aos dirigentes da entidade auditada, para comentários (NAT, 144 a 148, ISSAI 100/49).

<sup>17</sup> Conforme mencionado no item 84, a matriz de planejamento não é obrigatória nos acompanhamentos do tipo Acom.

- 93.2 As propostas de encaminhamento só não devem ser incluídas no relatório preliminar a ser comentado, caso sua divulgação coloque em risco os objetivos da fiscalização.
- 93.3 No caso de o titular da UT dispensar o encaminhamento do relatório preliminar ao dirigente do órgão ou da entidade auditado, o fundamento dessa decisão deve ser registrado no relatório (subitem 9.4 do Acórdão 1.255/2013-TCU-Plenário).
- 93.4 Os comentários e as informações adicionais prestadas pelos gestores devem ser registrados e analisados em instrução à parte, que deverá ser incluída como peça no processo de acompanhamento. Os comentários considerados importantes para esclarecer pontos do relatório ou suficientes para modificar o entendimento da equipe devem ser incorporados aos capítulos principais do relatório. As informações e os comentários prestados que não foram suficientes para alterar o entendimento da equipe devem ser reproduzidos no capítulo “análise dos comentários dos gestores” (BRASIL, TCU, 2010, p. 50).
94. No capítulo referente à conclusão, deve-se responder aos objetivos do acompanhamento ou às questões propostas na matriz de planejamento, conforme o caso<sup>17</sup>. As conclusões do relatório são afirmações da equipe, baseadas nas evidências coletadas e nos critérios estabelecidos para a realização do trabalho. Devem destacar os pontos mais importantes do acompanhamento, assim como sintetizar as propostas e os principais benefícios esperados.

- 94.1** Ao término do segundo ano do acompanhamento, a conclusão do relatório final deve conter uma síntese do que foi feito no decorrer do período e as razões que indiquem, no entendimento da equipe, a necessidade de dar continuidade ao trabalho.
- 95.** A proposta de encaminhamento deve ser completa, contendo todas as medidas necessárias, tais como: saneadoras, cautelares, arquivamento e apensamento. Nessa seção do relatório, deverão ser registradas as propostas de:
- 95.1** adoção de medidas cautelares (suspensão de ato ou procedimento e outras), quando for aplicável. A possibilidade da adoção de medida cautelar é uma das características fundamentais do acompanhamento, pois viabiliza a atuação tempestiva do Tribunal e, conseqüentemente, a eficácia da fiscalização;
- 95.2** adoção de outras providências que a equipe julgar oportunas e convenientes;
- 95.3** no caso de relatório parcial, retorno dos autos à UT, para prosseguimento do acompanhamento;
- 95.4** no caso de relatório final:
- 95.4.1** arquivamento dos autos, por questões de eficiência e racionalidade (§ 2º do art. 2º da Portaria-Segecex 15, de 30/4/2015);
- 95.4.2** havendo autuação de mais de um processo, apensamento deste ao processo original de acompanhamento;

<sup>18</sup> Se o processo de acompanhamento, por sua especificidade, precisar permanecer aberto por mais de dois anos, será preciso comunicar o fato à Segecex, a fim de que não seja aplicado a ele o critério de antiguidade para a redução de processos em estoque.

- 95.4.3** se houver necessidade de dar continuidade ao acompanhamento, determinação para que a UT autue um novo e específico processo, com o objetivo de dar prosseguimento ao acompanhamento, em atendimento à deliberação que aprovou a proposta de fiscalização (originária)<sup>18</sup>.
- 96.** As propostas de determinação e/ou recomendação devem priorizar os aspectos mais relevantes do trabalho, com vistas à correção das principais deficiências identificadas no relatório. Uma mesma proposta de deliberação pode referir-se a mais de um achado. Por sua vez, nem todo achado necessariamente resulta em proposta de deliberação. Devem ser feitas referências aos itens do relatório que fundamentam a proposta de encaminhamento.
- 97.** Havendo proposta de mérito, deverão ser identificadas e registradas, em sistema próprio, as propostas de benefícios potenciais e/ou efetivos da ação de controle (inciso I do art. 3º da Portaria-Segecex 17, de 15/5/2015).
- 98.** Nos apêndices e anexos, a equipe deve manter documentação que seja suficientemente detalhada para fornecer uma compreensão clara do trabalho realizado, da evidência obtida e das conclusões alcançadas (ISSAI 100/42, 2013).
- 99.** Os seguintes documentos deverão fazer parte dos apêndices do relatório: o quadro das variáveis de acompanhamento e limites de tolerância, a matriz de achados e a matriz de planejamento.

- 100.** Deverão obrigatoriamente ser juntados ao processo de acompanhamento a(s) portaria(s) de fiscalização; o rol de responsáveis, se for o caso; o(s) ofício(s) de apresentação, de diligências e de requisição; bem como as evidências obtidas para apoiar as conclusões do acompanhamento.
- 101.** Os demais papéis de trabalho que não foram incluídos no processo (documentos que fundamentam a visão geral do objeto, formulários de controle de qualidade e outros) deverão ser analisados e arquivados pela UT, caso sejam considerados importantes para fornecer compreensão clara do trabalho realizado, da evidência obtida e das conclusões alcançadas (ISSAI 100/42, 2013).

## CONTROLE DE QUALIDADE

- 102.** O controle de qualidade visa garantir a qualidade do acompanhamento.
- 103.** Os formulários de controle de qualidade do relatório (Apêndice B – Formulário de controle de qualidade – equipe e Apêndice C – Formulário de controle de qualidade – supervisor) devem ser preenchidos concomitantemente à elaboração do trabalho, de modo a permitir avaliar a adequação do acompanhamento ao seu objetivo e a vinculação aos requisitos estabelecidos neste manual.
- 104.** Por ocasião do pronunciamento da UT, o titular deverá assegurar que os requisitos definidos no manual de acompanhamento foram cumpridos, homologando o formulário de controle de qualidade previsto no Apêndice C. O atesto do titular da UT não deverá constar do despacho.



## APÊNDICE A

### QUADRO DAS VARIÁVEIS DE ACOMPANHAMENTO E LIMITES DE TOLERÂNCIA

TC nº

Fiscalis nº

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Declarar o(s) nome(s) do(s) principal(is) órgão(s) ou entidade(s) responsáveis pelo(s) projeto(s) ou pela(s) atividade(s) acompanhado(s)

**OBJETIVO:** Identificar o objetivo do acompanhamento

| VARIÁVEIS DE ACOMPANHAMENTO                                                                          |                                                                                                                       | DADOS E INFORMAÇÕES QUE DEVEM SER COLETADOS E ANALISADOS                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DESCRIÇÃO DA VARIÁVEL                                                                                | LIMITE DE TOLERÂNCIA                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                   |
| Característica do objeto fiscalizado que será observada                                              | Valor ou atributo assumido pela variável, que, ao ser observado, pode justificar a atuação da UT em um acompanhamento | Informações que serão coletadas e analisadas, ou seja, o detalhamento dos elementos do objeto que serão observados durante o planejamento e a execução do trabalho                                |
| Produtos do projeto                                                                                  | Data de entrega prevista de cada produto                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pagamentos realizados</li> <li>Produtos entregues</li> <li>Especificações dos produtos entregues</li> </ul>                                                |
| Valor de cada contratação de serviços técnicos especializados                                        | > R\$ 50 mil (superior a R\$ 50 mil reais)                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Quesitos de habilitação técnica ou</li> <li>Cláusulas específicas do contrato ou</li> <li>Procedimentos adotados durante o processo licitatório</li> </ul> |
| Idade de contrato de prestação de serviços continuados, considerando todas as prorrogações           | > 50 meses (superior a 50 meses)                                                                                      | Adoção de medidas para nova licitação                                                                                                                                                             |
| Compra com dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93 (emergência) | Sempre que ocorrer                                                                                                    | Procedimento licitatório realizado para toda contratação feita com dispensa de licitação por emergência                                                                                           |
| Porcentagem de prestações de contas de convênios no órgão com mais de 90 dias sem serem analisadas   | > 30% (superior a 30%)                                                                                                | Condições operacionais que levam à demora na análise da prestação de contas                                                                                                                       |
| Indicador de política pública                                                                        | Não atingimento da meta proposta                                                                                      | Causas do não cumprimento da meta                                                                                                                                                                 |

**Equipe** (nome e matrícula):

**Supervisor** (nome e matrícula):



APÊNDICE B

FORMULÁRIO DE CONTROLE DE QUALIDADE – EQUIPE

| ITEM                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | ITEM DO DOCUMENTO <sup>19</sup> | N/A <sup>20</sup> | SIM | NÃO <sup>21</sup> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|-------------------|-----|-------------------|
| ASPECTOS GERAIS                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                 |                   |     |                   |
| Foram utilizados sistemas informatizados do governo federal para identificar discrepâncias relativas aos atos de gestão que estão sendo acompanhados?                                                                                                                                                   | 19                              |                   |     |                   |
| Foram analisadas as informações extraídas dos sistemas informatizados e/ou provenientes da UJ para avaliação do objeto fiscalizado?                                                                                                                                                                     | 54                              |                   |     |                   |
| O supervisor orientou a equipe e revisou os trabalhos desde o início do planejamento até a conclusão do relatório?                                                                                                                                                                                      | 73                              |                   |     |                   |
| PLANEJAMENTO                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                 |                   |     |                   |
| O prazo destinado para a fase de planejamento foi suficiente para a obtenção de informações sobre o objeto fiscalizado, identificação das áreas de risco, definição das variáveis de acompanhamento e dos limites de tolerância?                                                                        | 74.1                            |                   |     |                   |
| O prazo destinado para a fase de planejamento foi suficiente para a discussão com o supervisor sobre escopo, com definição dos limites, extensão e profundidade de análise do objeto a ser fiscalizado, procedimentos e técnicas utilizados na ação de controle, bem como teste dos papéis de trabalho? | 74.2 e 74.4                     |                   |     |                   |
| O escopo do acompanhamento foi claramente definido?                                                                                                                                                                                                                                                     | 28                              |                   |     |                   |
| Foi realizada reunião de apresentação das variáveis de acompanhamento para o gestor?                                                                                                                                                                                                                    | 40                              |                   |     |                   |
| Ao final do planejamento, a equipe tinha definido as variáveis de acompanhamento e a forma de obtenção das informações necessárias ao longo da execução?                                                                                                                                                | 78                              |                   |     |                   |
| Foi elaborada a matriz de planejamento?                                                                                                                                                                                                                                                                 | 83                              |                   |     |                   |

| ITEM                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | ITEM DO DOCUMENTO <sup>19</sup> | N/A <sup>20</sup> | SIM | NÃO <sup>21</sup> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|-------------------|-----|-------------------|
| EXECUÇÃO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                 |                   |     |                   |
| Na reunião de apresentação, a equipe informou ao dirigente do órgão ou da entidade fiscalizado o objetivo do acompanhamento?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 85                              |                   |     |                   |
| Foram respondidas as questões e aplicados os procedimentos da matriz de planejamento?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 86                              |                   |     |                   |
| Foram identificadas e analisadas as variáveis de acompanhamento do período?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 86.1                            |                   |     |                   |
| Foi elaborada a matriz de achados?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 86.2                            |                   |     |                   |
| Foi realizada reunião de encerramento para discussão dos achados?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 88                              |                   |     |                   |
| RELATÓRIO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                 |                   |     |                   |
| A introdução do relatório contém os seguintes elementos de forma concisa: decisão que autorizou o acompanhamento e as razões que originaram a deliberação; visão geral do objeto; objetivo e escopo do acompanhamento; métodos utilizados e limitações metodológicas?                                                                                                                                                                                | 91                              |                   |     |                   |
| Os capítulos principais contêm:<br>a. caso não tenham sido identificados achados, relato dos procedimentos e das análises realizados durante o acompanhamento, demonstrando que as situações encontradas estavam de acordo com os critérios utilizados?<br>b. caso tenham sido identificados achados, descrição dos achados e problemas constatados no acompanhamento, apresentados em ordem decrescente de relevância e estruturados adequadamente? | 92.1 e 92.2                     |                   |     |                   |
| Os comentários apresentados pelos gestores foram analisados em instrução separada e incorporados ao relatório final?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 93.4                            |                   |     |                   |
| A conclusão respondeu aos objetivos do acompanhamento ou às questões propostas na matriz de planejamento?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 94                              |                   |     |                   |

| ITEM                                                                                                                                                                                                                                          | ITEM DO DOCUMENTO <sup>19</sup> | N/A <sup>20</sup> | SIM | NÃO <sup>21</sup> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|-------------------|-----|-------------------|
| As conclusões foram baseadas em evidências coletadas e nos critérios estabelecidos para a realização do acompanhamento?                                                                                                                       | 94                              |                   |     |                   |
| As conclusões destacaram os pontos mais importantes do acompanhamento, a síntese das propostas de deliberações e os benefícios esperados?                                                                                                     | 94                              |                   |     |                   |
| A proposta de encaminhamento foi completa, contendo todas as medidas necessárias, tais como: saneadoras, cautelares, arquivamento e apensamento?                                                                                              | 95                              |                   |     |                   |
| As propostas de determinação e/ou recomendação priorizaram os aspectos mais relevantes do trabalho, com vistas à correção das principais deficiências identificadas no relatório?                                                             | 96                              |                   |     |                   |
| Foram juntados em apêndice os seguintes documentos ao relatório: quadro com as variáveis de acompanhamento e os limites de tolerância, matriz de achados e de planejamento (caso tenha cumprido os padrões de auditoria operacional)?         | 99                              |                   |     |                   |
| Foram juntados os seguintes documentos ao processo de acompanhamento: a(s) portaria(s) de fiscalização, o rol de responsáveis, se for o caso, o(s) ofício(s) de apresentação, de diligências e de requisição, bem como as evidências obtidas. | 100                             |                   |     |                   |

Justificativas para as respostas negativas:

Equipe:

Nome e matrícula

Supervisor:

Nome e matrícula

<sup>19</sup> Manual de Acompanhamento.  
<sup>20</sup> Marcar quando o item não se aplicar ao acompanhamento.  
<sup>21</sup> Apresentar justificativas, no caso de respostas negativas.

APÊNDICE C

FORMULÁRIO<sup>22</sup> DE CONTROLE DE QUALIDADE — SUPERVISOR

1. INFORMAÇÕES GERAIS

TC nº                      Fiscalis nº                      Total de folhas do Relatório:

| FASE                                                                       | PREVISTO <sup>23</sup> (DIAS ÚTEIS) | REALIZADO <sup>24</sup> (DIAS ÚTEIS) |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| Planejamento                                                               |                                     |                                      |
| Execução                                                                   |                                     |                                      |
| Relatório                                                                  |                                     |                                      |
| Tempo entre a 1ª versão entregue pela equipe e a aprovação pelo supervisor |                                     |                                      |

2. PAPÉIS DE TRABALHO

Marque com um “X”, ou conforme indicado, uma das opções a seguir:

| ITEM                                      | SATISFATÓRIO | OPORTUNIDADE DE MELHORIA | NÃO ELABORADO (NE) OU NÃO APLICÁVEL (NA) |
|-------------------------------------------|--------------|--------------------------|------------------------------------------|
| 2.1. Variáveis de acompanhamento          |              |                          |                                          |
| 2.2. Matriz de planejamento               |              |                          |                                          |
| 2.3. Alterações da matriz de planejamento |              |                          |                                          |
| 2.4. Matriz de achados                    |              |                          |                                          |

<sup>22</sup> Este formulário deve ser utilizado ao longo do trabalho, para auxiliar a supervisão concomitante. O preenchimento do formulário pode ser alterado à medida que o trabalho esteja sendo executado, de acordo com as alterações realizadas nos papéis de trabalho e no relatório. A versão final deste formulário, a ser armazenada como papel de trabalho permanente, deve refletir a versão final do relatório (assinado pela equipe).  
<sup>23</sup> Considerar eventuais portarias de prorrogação.  
<sup>24</sup> O registro do prazo efetivamente realizado é imprescindível para a avaliação da tempestividade.

3. RELATÓRIO

Marque com um “X” uma das opções a seguir:

| ITEM AVALIADO                                                                                                                                                                    | SATISFATÓRIO | OPORTUNIDADE DE MELHORIA |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------------------|
| 3.1 O relatório foi redigido com clareza e correção gramatical?                                                                                                                  |              |                          |
| 3.2 O relatório foi redigido de forma concisa, com parágrafos claros e curtos, com uma estrutura lógica entre o que foi encontrado, as conclusões e as propostas de deliberação? |              |                          |
| 3.3 Os achados foram adequadamente caracterizados com evidências relevantes e suficientes?                                                                                       |              |                          |
| 3.4 As deliberações propostas apresentam correspondência clara com os achados e contribuirão para sanar as causas identificadas?                                                 |              |                          |
| 3.4. O anexo metodológico, se necessário, esclarece os procedimentos realizados?                                                                                                 |              |                          |

4. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO ACOMPANHAMENTO

Marque com um “X” uma das opções seguir:

| ITEM AVALIADO                                                              | SATISFATÓRIO | OPORTUNIDADE DE MELHORIA |
|----------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------------------|
| 4.1 O objetivo do acompanhamento foi alcançado?                            |              |                          |
| 4.2 O acompanhamento foi realizado de forma econômica, eficiente e eficaz? |              |                          |
| 4.3 O acompanhamento foi oportuno e tempestivo?                            |              |                          |

| ITEM AVALIADO                                                                                      | SATISFATÓRIO | OPORTUNIDADE DE MELHORIA |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------------------|
| 4.4 As propostas de deliberação contribuem para a eliminação das causas dos problemas encontrados? |              |                          |
| 4.5 As propostas de deliberação apresentam boa possibilidade de serem implementadas?               |              |                          |

Detalhar, caso julgue necessário, os pontos não satisfatórios: \_\_\_\_\_

5. BOAS PRÁTICAS

Quando o relatório ou algum dos papéis de trabalho puder ser considerado como “**BOA PRÁTICA**”, cuja divulgação para utilização como modelo em acompanhamentos similares seja recomendável, registrar tal informação no campo a seguir, justificando sua indicação.

Resposta: \_\_\_\_\_

6. OPORTUNIDADES DE MELHORIA

Registrar justificativa para eventuais “oportunidades de melhoria” que não puderam ser incorporadas à versão final do relatório.

Resposta: \_\_\_\_\_

Preenchido por: \_\_\_\_\_ Em: \_\_/\_\_/\_\_

Supervisor

Parecer do Secretário: ( ) Aprovado ou ( ) Aprovado com as seguintes observações:

Resposta: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Em: \_\_/\_\_/\_\_

Secretário

Posicionamento da Equipe:

( ) Concorde ou ( ) Não concorda nos seguintes aspectos:

Resposta: \_\_\_\_\_

Nome e matrícula: \_\_\_\_\_

**APÊNDICE D****OFÍCIO DE APRESENTAÇÃO**

Ofício nº XXX/2016 - (indicar a secretaria)

(Localidade), \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 2016.

Senhor(a) (descrever o cargo),

Apresento a V. Ex<sup>a</sup> (S<sup>a</sup>) os auditores deste Tribunal de Contas da União, (nome completo do auditor), matrícula xxx, (nome completo do auditor), matrícula xxx e (nome completo do auditor), matrícula xxx, designados pela Portaria nº xxx, de xx/xx/XXXX, para realizar, sob a coordenação do primeiro, trabalho de fiscalização nessa unidade, objetivando (especificar o objetivo do trabalho).

2. Solicito a gentileza de providenciar ambiente reservado e seguro para a instalação da equipe, senha para acesso aos sistemas informatizados e divulgação interna da fiscalização e do local em que a equipe se encontra, bem como designação de uma pessoa qualificada para servir de contato e prestar esclarecimentos. Solicito, ainda, sejam disponibilizados os documentos que vierem a ser requisitados e facultado livre acesso às instalações dessa Unidade necessárias à realização do trabalho.

3. Agradeço, antecipadamente, a colaboração que puder ser prestada à equipe.

Atenciosamente,

\_\_\_\_\_  
Secretário

(ou Diretor, no caso de haver subdelegação de competência)

A Sua Excelência/Senhoria ou Senhor

xxx

Cargo

xx.xxx-xxx (CEP) – Município-UF

**APÊNDICE E****OFÍCIO DE REQUISIÇÃO**

Ofício de Requisição YY-XXX/2016<sup>25</sup>

(Localidade), \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 2016.

Senhor(a) (descrever o cargo),

Solicitamos a V. Ex<sup>a</sup> (S<sup>a</sup>), nos termos do art. 87 da Lei 8.443/92, c/c o art. 245 do Regimento Interno do TCU, apresentar a esta equipe a documentação/informação relacionada a seguir:

- a. Documento ou informação 1...;
- b. Documento ou informação 2...;
- c. Documento ou informação 3...;
- d. Documento ou informação n...

Tal documentação/informação deverá ser fornecida até o dia \_\_/\_\_/\_\_, às \_\_h.

**NO CASO DE REITERAÇÃO, ACRESCENTAR:**

Cientificamos V.Ex<sup>a</sup>(S<sup>a</sup>). que a sonegação de processo, documento ou informação poderá ensejar a aplicação de multa, nos termos do art. 58, inciso VI, da Lei 8.443/92, c/c o art. 268, inciso VI, do Regimento Interno do TCU.

NOME

Coordenador da equipe

Declaro ter recebido o original em \_\_/\_\_/2016, às \_\_\_\_h.

\_\_\_\_\_  
Assinatura e carimbo

A Sua Excelência/Senhoria o Senhor

xxx

Cargo

xx.xxx-xxx (CEP) – Município – UF

<sup>25</sup> O código XXX refere-se ao registro Fiscalis, enquanto que YY trata do número sequencial.

APÊNDICE F

ACOMPANHAMENTO EM UMA PÁGINA

I - O QUE É?

O acompanhamento é uma ação de controle prevista nos arts. 241 e 242 do Regimento Interno do TCU, que se realiza de forma periódica e concomitante à execução dos atos de gestão, tendo como principal objetivo prevenir a ocorrência de atos danosos ao interesse público, seja por se mostrarem em desacordo com os normativos vigentes, seja por não alcançarem os objetivos previstos de forma econômica, eficiente, eficaz, efetiva e equitativa.

III - TIPOS DE ACOMPANHAMENTO REGULAMENTADOS PELO MANUAL

Os tipos de acompanhamento regulamentados pelo Manual são:

a) os formalizados mediante processo de fiscalização do tipo Relatório de Acompanhamento (Racom), quando o acompanhamento do objeto fiscalizado exigir trabalhos de campo ou a complexidade da matéria recomendar a designação de equipe de fiscalização.

b) os formalizados mediante autuação de processo específico, do tipo acompanhamento (Acom), nos casos em que as informações obtidas em consulta a sistemas informatizados ou em resposta a diligências forem suficientes para avaliar o objeto fiscalizado, sendo necessário elaborar instrução para a análise da documentação recebida e/ou proposição de adoção de medidas corretivas pelo Tribunal.

II - ACOMPANHAMENTO E OUTRAS AÇÕES DE CONTROLE

O acompanhamento se difere de outras ações de controle por permitir verificações de atos das unidades jurisdicionadas à medida que estes são realizados e com uma periodicidade maior. O processo é autorizado e fica disponível na unidade técnica (UT), na situação aberto, por um período que pode ultrapassar dois anos, desde que devidamente justificado. A decisão de quando agir cabe à UT, à medida que esta necessite cumprir determinações legais ou identifique riscos, problemas ou inconformidades relacionadas ao objeto fiscalizado. A ação da unidade tende a ser mais rápida e tempestiva.

Assim, o acompanhamento possui algumas características singulares que o difere de outras ações de controle utilizadas pelo TCU, como:

- Periodicidade** - a UT pode iniciar os procedimentos de coleta e análise de dados previstos no acompanhamento sempre que julgar necessário, no período em que o processo estiver aberto;
- Flexibilidade para agir** - o Ministro-Relator autoriza o acompanhamento por um prazo maior que o usual (pode chegar a dois anos), cabendo à UT decidir quando iniciar a coleta dos dados. Para isso, a UT identifica os riscos potenciais ao objeto fiscalizado, que são representados pelas variáveis de acompanhamento;
- Modalidade de ação de controle** concomitante aos atos praticados pelos jurisdicionados;
- Pode conter **várias portarias de fiscalização e acórdãos** em um mesmo processo, a depender do número de trabalhos realizados.

IV - VARIÁVEIS DE ACOMPANHAMENTO

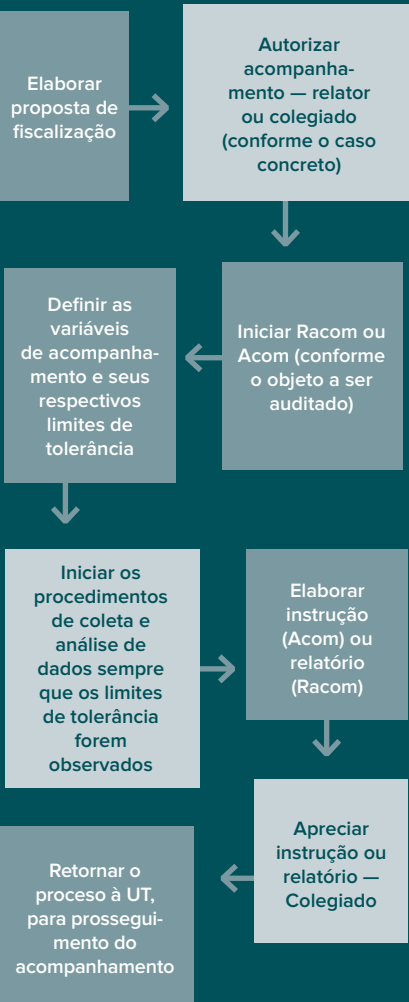
A UT, ao delimitar o escopo do trabalho, precisa definir quais serão as variáveis que serão utilizadas no acompanhamento. Essas variáveis são características sinalizadoras de risco potencial ao objeto fiscalizado. Podem ser de muitos tipos, a depender do objeto fiscalizado, como fases de projetos, ocorrências de atos administrativos ilegais ou que contradizem a jurisprudência do TCU, indicadores de desempenho, materializações de riscos identificados, entre outros.

QUADRO 1  
EXEMPLOS DE VARIÁVEIS DE ACOMPANHAMENTO

| VARIÁVEIS DE PARÂMETRO DO ACOMPANHAMENTO                                | LIMITE DE TOLERÂNCIA          |
|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Prazo de entrega do produto X do projeto                                | Descumprimento do prazo       |
| Valor de cada contratação de serviços técnicos especializados           | Maior de 50 mil               |
| Indicador de política                                                   | Não atingir a meta estipulada |
| Dispensa de licitação com fundamento no art. 24, inciso IV (emergência) | Sempre que ocorrer            |
| Idade de contrato de prestação de serviços continuados                  | Maior que 50 meses            |

Fonte: Elaboração própria

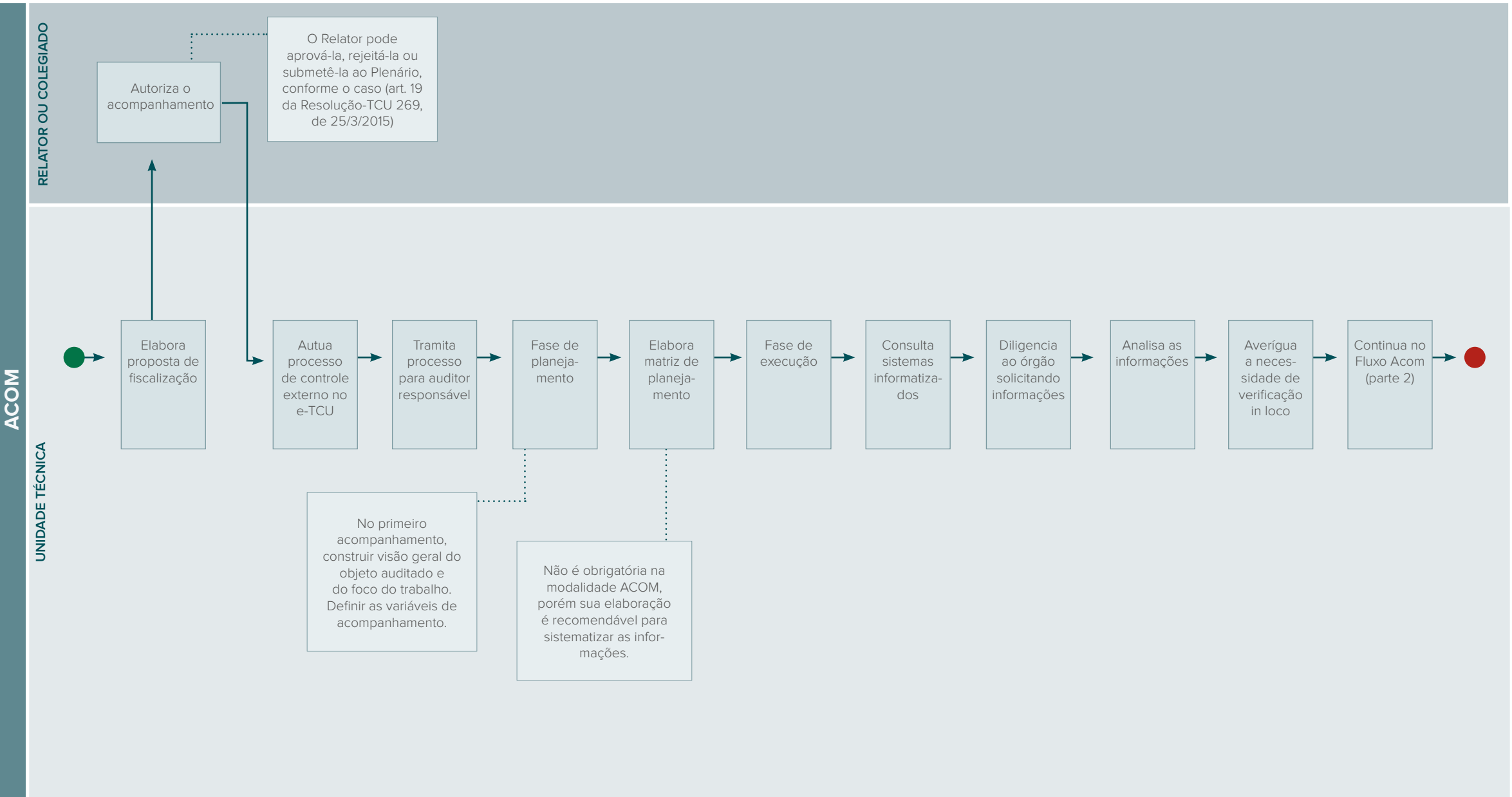
V - FLUXO RESUMIDO



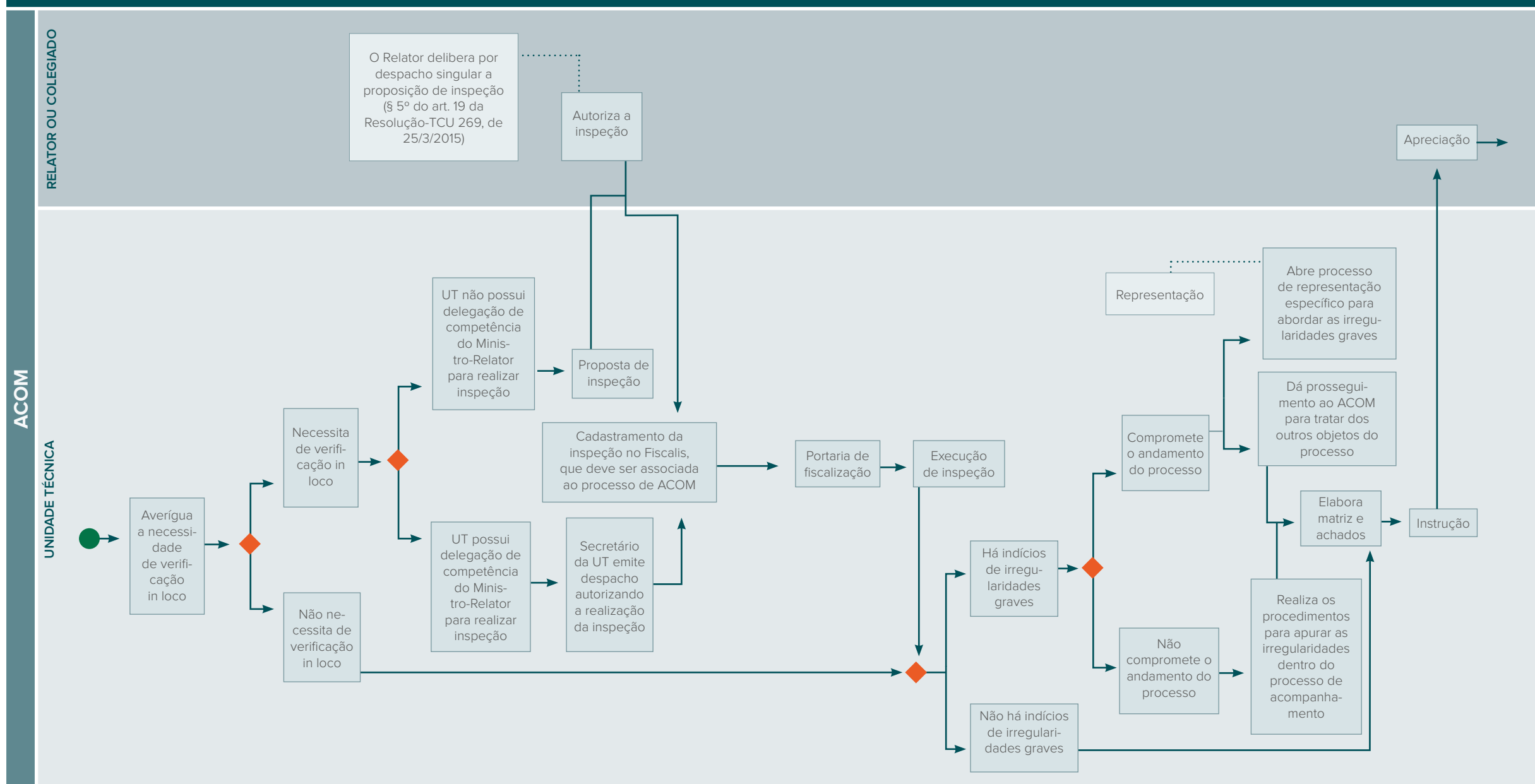
Fonte: Elaboração própria

APÊNDICE G

FLUXO DO  
ACOMPANHAMENTO  
TIPO ACOM (PARTE 1)

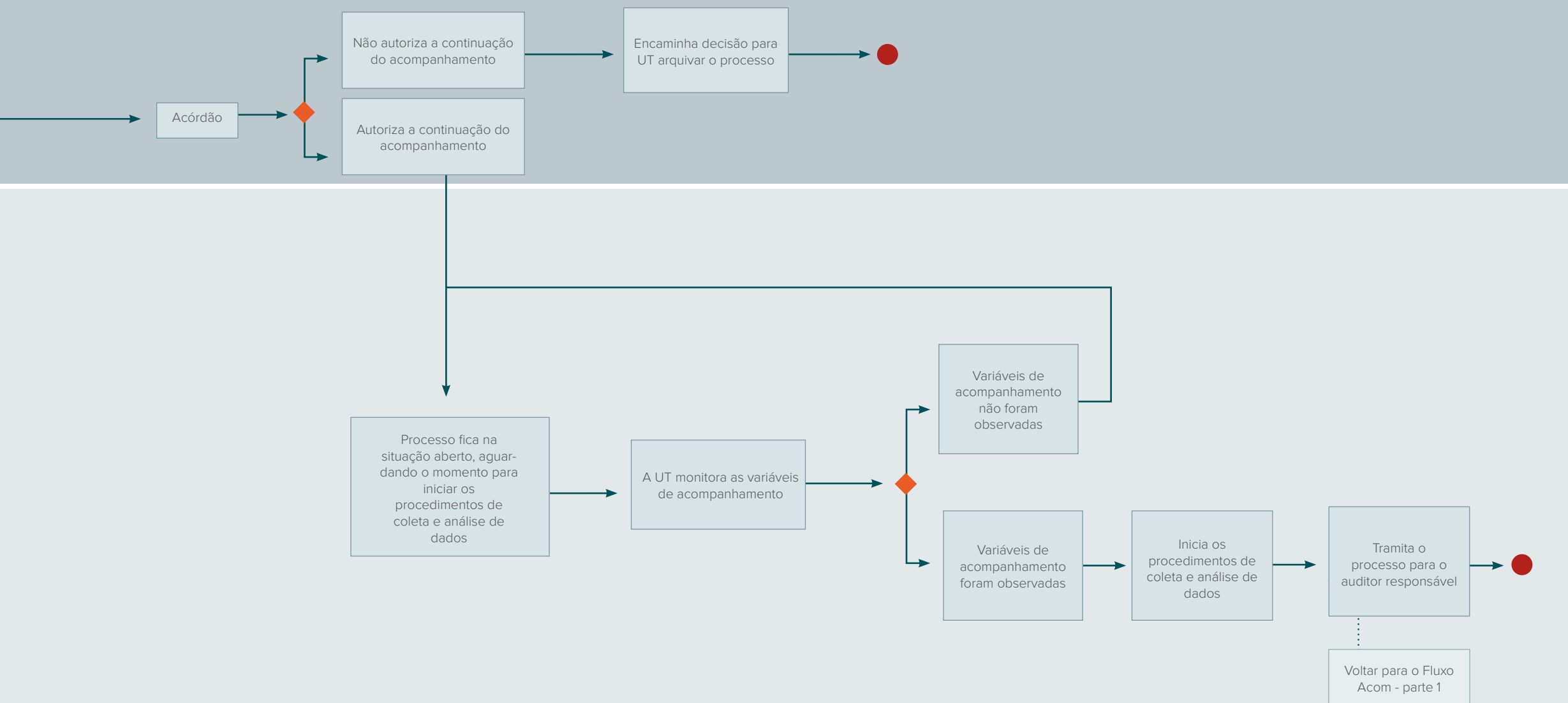


## FLUXO DO ACOMPANHAMENTO TIPO ACOM (PARTE 2)



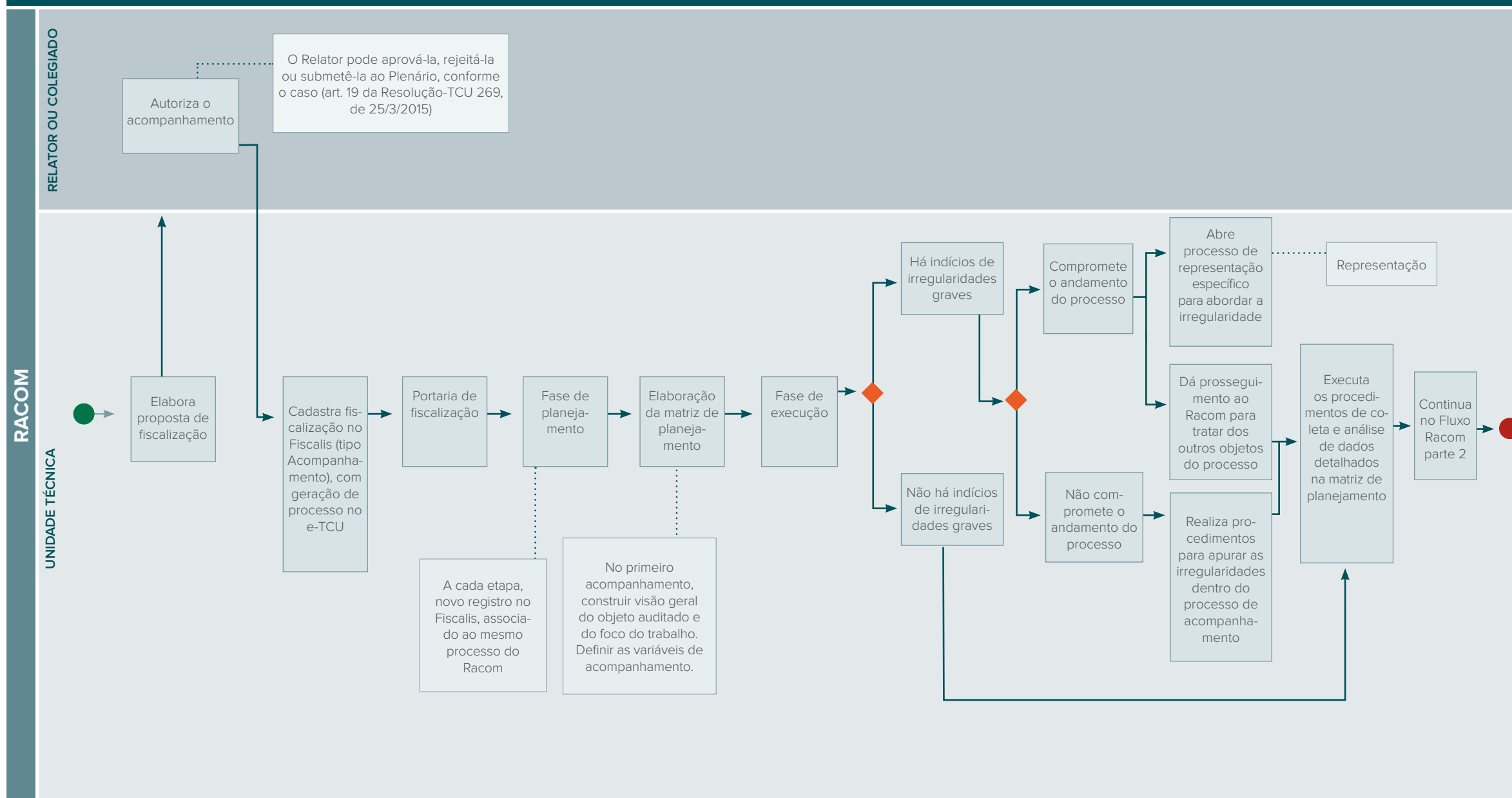


## FLUXO DO ACOMPANHAMENTO TIPO ACOM (PARTE 3)

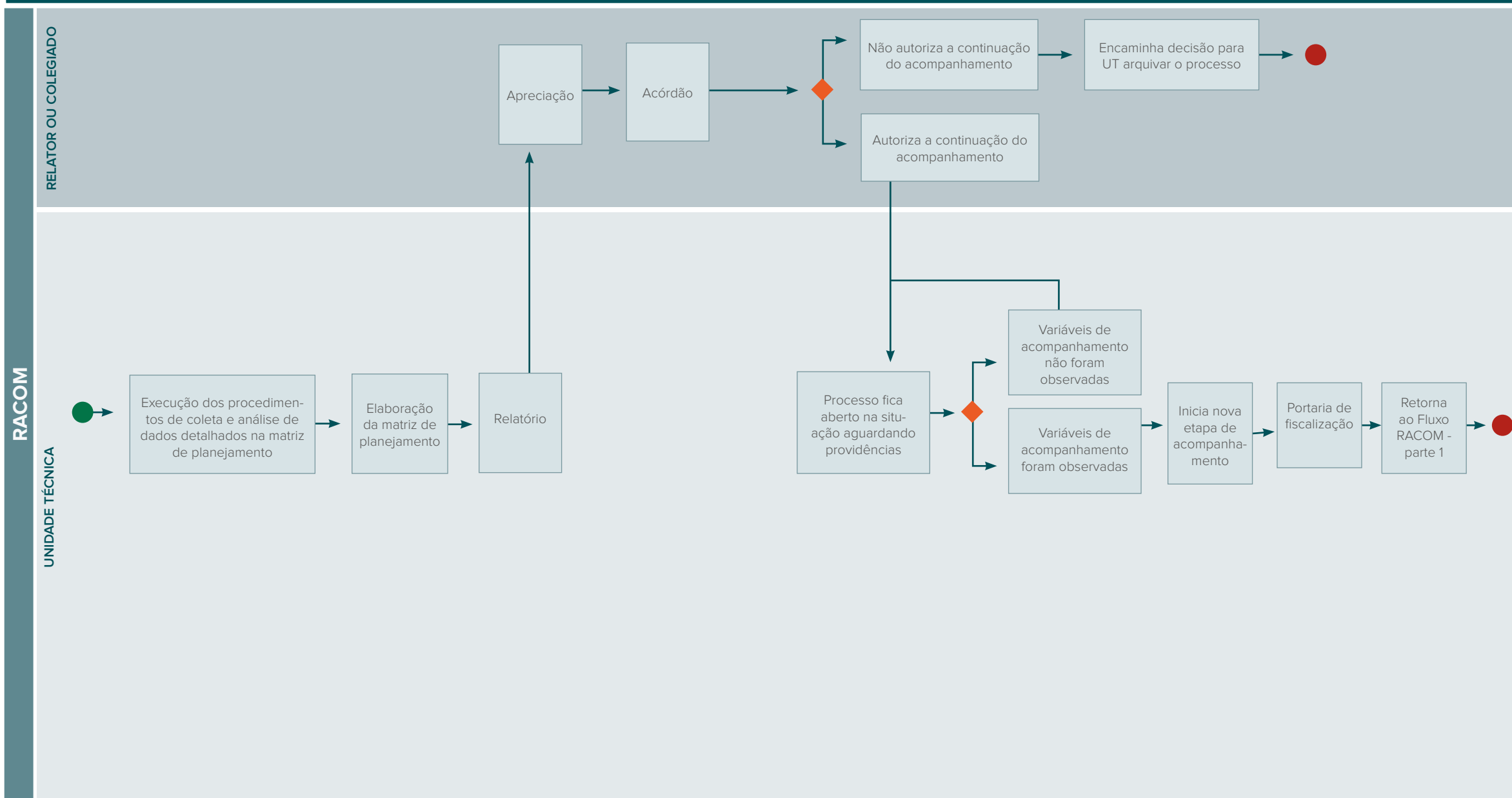


## APÊNDICE H

## FLUXO DO ACOMPANHAMENTO TIPO RACOM (PARTE 1)



## FLUXO DO ACOMPANHAMENTO TIPO RACOM (PARTE 2)



## GLOSSÁRIO

**Atividade** — instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo. Exemplos: convênios e aquisições públicas (BRASIL, MPOG, 2014, p. 37).

**Benefício do acompanhamento** — resultado, financeiro ou não, dos acompanhamentos. Será potencial, se decorrente de deliberação do Tribunal cujo cumprimento ainda não foi verificado; efetivo, se decorrente de cumprimento de deliberação proferida ou antecipada no âmbito administrativo, em razão de processo em andamento no TCU. Deste modo, tem-se: Benefício quantitativo — benefício quantificável, financeiro ou não; financeiro - se quantificado e expresso em moeda; não financeiro - se quantificado em outras unidades de medidas. Benefício qualitativo — se a quantificação for inviável ou totalmente subjetiva (Adaptado - BRASIL. Tribunal de Contas da União. Glossário de Termos do Controle Externo, 2013, p. 6).

**Escopo** — profundidade e amplitude do trabalho para alcançar o objetivo da fiscalização. É a delimitação estabelecida para o trabalho e é expresso pelo objetivo, pelas questões e pelos procedimentos, no seu conjunto (BRASIL. TCU. Glossário de Termos do Controle Externo, 2013, p. 10).

**Limite de tolerância** — valor ou atributo assumido por variável, que, ao ser observado, pode incentivar a UT a realizar os procedimentos de coleta e análise de dados previstos no acompanhamento, para apurar indícios de irregularidades, riscos ou problemas do objeto fiscalizado.

**Objeto** — o mesmo que objeto de controle, objeto fiscalizado, objeto auditado, objeto do trabalho, são elementos da Administração Pública Federal ou a ela relacionados que podem ser individualizados e controlados por meio da atividade de controle externo de competência do Tribunal (BRASIL, TCU, 2014). Objetos de controle comuns: programa, atividade, projeto, processo, sistema, entidade ou órgão.

**Produção de conhecimento** — a produção de conhecimento é formalizada por meio de processo administrativo, com o objetivo de viabilizar estudos, análises e verificações que visam obter e construir conhecimento sobre o universo do controle ou sobre objetos de controle, tendo como fim melhor direcionar as ações do Tribunal no exercício do controle externo (Anexo da Portaria-Segecex 14, de 29/10/2014).

**Questão de auditoria** — pergunta a ser respondida para esclarecer um objetivo de auditoria específico e que é formulada na matriz de planejamento. É o elemento central na determinação do direcionamento dos trabalhos de auditoria, das metodologias e técnicas a adotar e dos resultados que se pretende atingir (BRASIL. TCU. Glossário de Termos do Controle Externo – Versão consulta pública, 2016, p. 29)

**Risco** — a possibilidade de que um evento possa impedir ou dificultar a consecução de um ou mais objetivos da unidade jurisdicionada, da política, do programa, do projeto ou da atividade (Intosai-GOV 9100, p. 69, 2004).

**Supervisor** — especialista, diretor técnico ou titular de UT, ou, ainda, seus respectivos substitutos legais, responsável pela supervisão da fiscalização (BRASIL. TCU. Glossário de Termos do Controle Externo, 2013, p. 19).

**Técnicas de diagnóstico** — são ferramentas utilizadas com a finalidade de traçar diagnóstico a partir da interpretação sistemática das informações coletadas e da identificação dos principais problemas relativos ao desempenho do objeto selecionado (BRASIL, TCU, 2010, p. 25).

**Variável** — valor ou característica que possa diferir de observação para observação (BRASIL, TCU, 2002, p. 142).

**Variável de acompanhamento** — representa uma característica sinalizadora de risco potencial ao objeto de controle. Pode ser de muitos tipos, como fases de projetos, atos administrativos ilegais ou que contradizem a jurisprudência do TCU, indicadores de desempenho, riscos identificados, entre outros. É composta pela descrição da variável e pelo limite de tolerância.

**Volume de Recursos Fiscalizados - VRF** — montante efetivamente fiscalizado durante uma ação de controle externo (BRASIL. TCU. Glossário de Termos do Controle Externo, 2013, p. 21).

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.255/2013-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Marco Bemquerer. Brasília, 22 de maio de 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009**. Aprova a segunda revisão do Roteiro de Auditoria de Conformidade e altera a sua denominação para Padrões de Auditoria de Conformidade.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria-Segecex 4, de 26 de fevereiro de 2010**. Aprova a revisão do Manual de Auditoria de Natureza Operacional e altera a sua denominação para Manual de Auditoria Operacional.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria-TCU 168, de 30 de junho de 2011**. Altera o Anexo da Portaria-TCU 280/2010, que dispõe sobre as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução-TCU 246, de 30 de novembro de 2011**. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução-TCU 155, de 4 de dezembro de 2002.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução-TCU 265, de 9 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a expedição e o monitoramento de deliberações que tratam de determinações, recomendações e de ciência a unidades jurisdicionadas, no âmbito do Tribunal de Contas da União.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução-TCU 269, de 25 de março de 2015**. Dispõe sobre o sistema de planejamento e gestão do Tribunal de Contas da União.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria-Segecex 31, de 09 de dezembro de 2010**. Aprova o documento técnico de Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco aplicados em auditoria.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria-Segecex 21, de 22 de outubro de 2013**. Aprova o documento Técnica de Análise de Problemas para Auditorias.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria-TCU 85, de 14 de abril de 2014**. Dispõe sobre o processo de elaboração, acompanhamento, aferição de resultados e revisão dos planos institucionais do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Técnicas de Amostragem para Auditorias, Brasil, 2002**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/tecnicas-estudos-e-ferramentas-de-apoio/tecnicas-estudos-e-ferramentas-de-apoio.htm>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Manual de Auditoria Operacional, Brasil, 2010**.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Glossário de Termos do Controle Externo, Brasil, 2013**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/home.htm>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Orientações para Seleção de Objetos e Ações de Controle, Brasil, 2016**.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Curso de Avaliação de Controles Internos do TCU**. Conteudistas: Antonio Alves de Carvalho Neto; Bruno Medeiros Papariello. 2. ed – Brasília: TCU, ISC, 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Curso Amostragem Básica – Aplicação em Auditoria**. Conteudista: Paulo Henrique de Oliveira. 1.ed. – Brasília: TCU, ISC, 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Instrução Normativa-TCU 62, de 26 de maio de 2010**. Estabelece normas acerca do controle exercido pelo Tribunal de Contas da União sobre os recursos públicos federais destinados à organização e à realização da Copa do Mundo de 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria-Segecex 17, de 15 de maio de 2015**. Altera a Portaria-Segecex nº 10, de 30 de março de 2012, que regulamenta os procedimentos de identificação, avaliação e registro dos benefícios das ações de controle externo, para excluir a obrigatoriedade de se consignar os benefícios do controle nas instruções de mérito, e ajusta seu anexo.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria-Segecex 15, de 30 de abril de 2015**. Aprova o detalhamento das metas da Secretaria-Geral de Controle Externo e das unidades a ela vinculadas para o Plano Diretor de 2015 e estabelece a forma de cálculo do resultado do alcance das metas.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO. Edição 2014**. Brasília, 2013.

INTOSAI. **Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público - ISSAI 100**. Norma traduzida pelo Tribunal de Contas da União em 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/issai-em-portugues.htm>> Acesso em: 1º jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional - ISSAI 300**. Norma traduzida pelo Tribunal de Contas da União em 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/issai-em-portugues.htm>> Acesso em: 1º jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector – INTOSAI-GOV 9100**. Viena, 2004. Disponível em: <[http://www.issai.org/media/13329/intosai\\_gov\\_9100\\_e.pdf](http://www.issai.org/media/13329/intosai_gov_9100_e.pdf)> Acesso em: 15 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience – ISSAI 3000**. Viena, 2004. Disponível em: <[http://www.issai.org/media/13224/issai\\_3000\\_e.pdf](http://www.issai.org/media/13224/issai_3000_e.pdf)> Acesso em: 11 nov. 2015.

## **RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO**

Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec)

## **PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO E CAPA**

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)

Secretaria de Comunicação (Secom)

Núcleo de Criação e Editoração (NCE)

## **ENDEREÇO**

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec)

SAFS Quadra 4 Lote 1

Anexo III Sala 419

72042-900, Brasília-DF

(61) 3319-7902

[semec@tcu.gov.br](mailto:semec@tcu.gov.br)

## **OUVIDORIA**

0800 644 1500

[ouvidoria@tcu.gov.br](mailto:ouvidoria@tcu.gov.br)

Impresso pela Sesap/Segedam



## **MISSÃO**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

## **VISÃO**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável

[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)