

BTCU

Especial

Boletim do Tribunal de Contas da União

Diário Eletrônico

Ano 37 | nº 29 | Quinta-feira, 13/12/2018

PORTARIA-TCU Nº 345, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2018.

Aprova o Roteiro “O TCU e o Controle Social”.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Boletim do Tribunal de Contas da União
Regulamentado pelo art. 98 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992,
e pelos §§ 3º a 5º do art. 295 do Regimento Interno do TCU

<http://www.tcu.gov.br>

btcu@tcu.gov.br

SAFS Lote 1 Anexo I sala 424 - CEP:70042-900 - Brasília - DF

Fones: 3316-7279/3316-7869/3316-2484/3316-5249

Presidente

RAIMUNDO CARREIRO SILVA

Vice-Presidente

JOSÉ MUCIO MONTEIRO FILHO

Ministros

WALTON ALENCAR RODRIGUES

BENJAMIN ZYMLER

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

AROLD DO CEDRAZ DE OLIVEIRA

ANA LÚCIA ARRAES DE ALENCAR

BRUNO DANTAS NASCIMENTO

VITAL DO RÉGO FILHO

Ministros-Substitutos

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

MARCOS BEMQUERER COSTA

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

WEDER DE OLIVEIRA

Ministério Público junto ao TCU

Procuradora-Geral

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Subprocuradores-Gerais

LUCAS ROCHA FURTADO

PAULO SOARES BUGARIN

Procuradores

MARINUS EDUARDO DE VRIES MARSICO

JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA

SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

RODRIGO MEDEIROS DE LIMA

SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO

Secretário-Geral

CARLOS ROBERTO CAIXETA

segedam@tcu.gov.br

Boletim do Tribunal de Contas da União especial - Ano. 37, n. 24 (2018)- .
Brasília: TCU, 2018- .

Irregular.

Continuação de: Boletim do Tribunal de Contas da União Administrativo Especial.

1. Ato administrativo - periódico - Brasil. I. Brasil. Tribunal de Contas da União (TCU).

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

ATOS DO PRESIDENTE**PORTARIAS**

PORTARIA-TCU Nº 345, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2018.

Aprova o Roteiro “O TCU e o Controle Social”.

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

considerando que o Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União para o quinquênio 2015-2021, aprovado pela Portaria-TCU nº 141, de 1º de abril de 2015, definiu como direcionador estratégico “Implementar parcerias com centros de ensino e pesquisa e com setores da sociedade organizada”;

considerando que, quanto mais bem informada, melhor a sociedade terá condição para exercer o controle social sobre a atuação de seus representantes;

considerando as experiências relatadas no âmbito do processo administrativo de produção de conhecimento nº TC 008.338/2018-3, e dos Relatórios de Levantamentos objetos do TC 015.812/2018-9, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, e do TC 023.755/2018-0, da relatoria do Ministro José Múcio;

considerando os princípios contidos na ISSAI 12 (Valor e Benefícios das Entidades Fiscalizadoras Superiores), que apontam como o TCU pode aumentar o impacto positivo na vida dos cidadãos; e

considerando as manifestações constantes do TC 041.014/2018-9, resolve:

Art. 1º Fica aprovado, nos termos do Anexo Único desta Portaria, o Roteiro “O TCU e o Controle Social”, com objetivo de:

I) difundir oportunidades de ações de controle em parceria com a sociedade, para as unidades do TCU;

II) alertar as unidades do TCU sobre a necessidade de gerenciamento de riscos nas ações mencionadas no inciso anterior; e

III) fornecer bases para a elaboração de uma “Estratégia de fortalecimento da parceria com a sociedade para o controle da Administração Pública”.

Art. 2º Compete à Secretaria-Geral de Controle Externo, por intermédio da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), a adoção das seguintes providências com relação ao Roteiro aprovado por esta Portaria:

I) esclarecer dúvidas;

II) receber sugestões para o seu aperfeiçoamento; e

III) mantê-lo atualizado.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

RAIMUNDO CARREIRO

Cláudio Souza Castello Branco
Secretário-Geral de Controle Externo

ANEXO ÚNICO DA PORTARIA-TCU Nº 345, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2018.



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**

O TCU E O CONTROLE SOCIAL

**SEGECEX
DEZEMBRO - 2018**



© 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.

RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO
Tribunal de Contas da União
Secretaria-Geral de Controle Externo

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Oportunidades para o fortalecimento da parceria do TCU com a Sociedade: Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2018.

123 p.

1. Controle externo, controle social, gestão de riscos. 2. Controle, metodologia. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
1.1. FUNDAMENTO E PROPÓSITO DO ROTEIRO.....	5
1.2. CONCEITOS BÁSICOS.....	6
1.3. OBJETIVOS E BENEFÍCIOS DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE.....	7
1.4. COMO ESTE DOCUMENTO ESTÁ ORGANIZADO	9
2. ALCANCE E FORMAS DE PARCERIA DO TCU COM A SOCIEDADE.....	10
2.1. CARACTERÍSTICAS DAS PARTES INTERESSADAS EXTERNAS.....	11
2.1.1. QUANTO AO PROPÓSITO DA OSC	11
2.1.2. QUANTO AO POSICIONAMENTO.....	12
2.1.3. QUANTO AO ÂMBITO GEOGRÁFICO	12
2.1.4. QUANTO AO FINANCIAMENTO	12
2.2. COMUNICAÇÃO DO TCU COM A SOCIEDADE	13
3. CONTROLE EXERCIDO PELA SOCIEDADE COM APOIO DO TCU.....	13
3.1. SERVIÇOS DO TCU PARA APOIAR ÀS AÇÕES DA SOCIEDADE	14
3.1.1. INFORMAÇÃO	14
3.1.2. ANÁLISE AUTOMATIZADA.....	14
3.1.3. CAPACITAÇÃO.....	15
3.1.4. JORNADA DO CIDADÃO	15
3.2. FORMALIZAÇÃO DA AÇÃO.....	16
4. CONTROLE EXERCIDO PELO TCU COM APOIO DA SOCIEDADE.....	16
4.1. PROMOÇÃO E ATENÇÃO A DENÚNCIAS.....	17
4.2. BUSCA ATIVA PELA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE.....	18
4.2.1. FISCALIZAÇÃO	18
4.2.2. OUTROS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO.....	22
5. GERENCIAMENTO DE RISCOS NAS PARCERIAS.....	23
6. REFERÊNCIAS	25
7. APÊNDICES	26
7.1. APÊNDICE I - NORMAS E BOAS PRÁTICAS	26
7.2. APÊNDICE II – JORNADA DO CIDADÃO NO CONTROLE.....	31
7.3. APÊNDICE III – PLANO DE TRATAMENTO DE RISCOS	33
7.4. APÊNDICE IV – DECLARAÇÃO DE INDEPENDÊNCIA E OBJETIVIDADE.....	37
7.5. APÊNDICE V – TERMO DE RESPONSABILIDADE.....	38
7.6. APÊNDICE VI – AVALIAÇÃO DE DADOS E INFORMAÇÕES COLETADAS.....	39
7.7. APÊNDICE VII – INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES PARA PFIS.....	40
7.8. APÊNDICE VIII – ACORDO DE COOPERAÇÃO	44
7.9. APÊNDICE IX – PLANO DE TRABALHO.....	47

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO E PROPÓSITO DO ROTEIRO

1. Entre as diretrizes estabelecidas no Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União em vigor, há a de **“implementar parcerias com centros de ensino e pesquisa e com setores da sociedade organizada”** ([PET 2015-2021](#)), como forma de otimizar o desempenho no cumprimento de sua missão e de, ao mesmo tempo, promover o controle social da gestão pública.
2. Essa diretriz de parceria com a sociedade é consistente com os princípios da [ISSAI 12](#), Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*International Standards of Supreme Audit Institutions - ISSAI*), em especial o de “demonstrar a relevância contínua para os cidadãos, o Legislativo e as outras partes interessadas”. Segundo a ISSAI 12, o TCU deveria orientar suas ações pelos seguintes princípios:
 - a. **Ser sensível a mudanças de ambientes e riscos emergentes.** No contexto atual brasileiro, isto inclui perceber a intenção que a sociedade manifesta de participar mais ativamente da gestão pública, como exemplificado frequentemente na mídia^{1,2,3,4}.
 - b. **Comunicar-se de forma efetiva com as partes interessadas.** Em especial, com objetivos de que: (a) o TCU aumente a compreensão das necessidades da sociedade; e (b) a sociedade aumente o entendimento sobre o papel desempenhado pelo Tribunal na melhoria dos serviços e políticas públicos.
 - c. **Ser uma fonte confiável, independente e objetiva de conhecimento e de orientação para apoiar mudanças positivas no setor público.** O TCU pode dar insumos para que a sociedade participe de forma mais efetiva e contributiva na gestão pública, compartilhando o conhecimento que detém.
3. Vislumbra-se que uma maior aproximação do TCU com a sociedade para controle da Administração Pública pode ter pelo menos duas consequências positivas:
 - a. Atender aos desejos da sociedade de ter acesso a mais recursos para participar do controle da gestão pública; e
 - b. Aproximar o Tribunal das organizações da sociedade civil com vocação para o controle social, proporcionando-lhes mais assertividade em suas atividades, ao mesmo tempo em que cria sinergia para a sua própria atuação.
4. Internacionalmente, várias Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) vêm implementando ações para desempenhar seus mandatos de forma mais próxima à sociedade. Uma parceria entre o Banco Mundial e a *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia* (ACIJ), Organização da Sociedade Civil (OSC) da Argentina, levou à publicação, em 2015, de uma guia virtual para “Participação Cidadã nos Processos de Fiscalização das EFS” (tradução livre), com versões [em inglês](#) e [em espanhol](#), contendo relato de dezenas de experiências de parcerias entre EFS e a sociedade para o controle da Administração Pública, nos mais variados alcance e formas (OLACEFS, 2015).
5. Internamente, três ações reforçam a necessidade de consolidar os avanços nas parcerias com sociedade em um documento como este:

¹ Exemplo: Noticiário Jornal de Brasília, de 17/03/2017 (<http://www.jornaldebrasil.com.br/cidades/pente-fino-tambem-nas-unidades-basicas-de-saude-do-df/>)

² Exemplo: Programa “Bom Dia Brasil” (rede Globo), de 19/06/2017 (<https://globoplay.globo.com/v/5949007/programa/>)

³ Exemplo: Notícia na Folha de São Paulo, de 30/08/2017 (<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,hackers-do-bem-criam-ferramentas-para-fiscalizar-politicos,70001957011>)

⁴ Exemplo: Programa Fantástico (rede Globo), de 05/11/2017 (<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2017/11/conheca-brasileiros-que-resolveram-denunciar-corrupcao-de-governantes.html>)

- a. O TCU realizou, a título de produção de conhecimento, experimentações com vistas a avaliar a viabilidade de realizar parcerias com a sociedade organizada na realização de ações de controle (ou partes delas) de forma compartilhada, e **concluiu, ante os resultados alcançados, pela viabilidade de avançar em parcerias mais densas com a sociedade para a realização de ações de controle** (TC 008.338/2018-3);
 - b. Em 8/12/2017, o TCU assinou [acordo de cooperação](#) com quatro OSC (Amigos Associados de Ribeirão Bonito - Amarribo, Observatório Social do Brasil - OSB, Instituto de Fiscalização e Controle – IFC e a Transparência Brasil) para “**promover ações com vista a ampliar os espaços e a efetividade de iniciativas de participação da sociedade no controle externo a cargo do TCU**”; e
 - c. Em sequência, no início de 2018, o Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU) realizou **capacitação de auditores do TCU** a fim de prepará-los para promover ações de controle em parceria com a sociedade. Outros seis trabalhos desta natureza foram iniciados em 2018.
6. Registra-se que, no estágio em que se encontra no segundo semestre de 2018, a implementação de ações para promover a participação da sociedade no controle da Administração Pública consiste em inovação no TCU, de forma que este documento também contém bases para que as unidades do Tribunal realizem o gerenciamento de riscos destas iniciativas.
7. Este documento foi elaborado a partir de (OLACEFS, 2015) e da experiência adquirida na realização de trabalhos experimentais pelo TCU, com **objetivos** de:
- a. Difundir oportunidades de ações de controle em parceria com a sociedade, para as unidades do Tribunal;
 - b. Alertar as unidades do Tribunal sobre a necessidade de gerenciamento de riscos nessas ações; e
 - c. Fornecer bases para a elaboração de uma “Estratégia de fortalecimento da parceria com a sociedade para o controle da Administração Pública”.

1.2. CONCEITOS BÁSICOS

8. São conceitos-chave para a leitura deste documento:
- a. **Ação de controle do TCU** – generalização dos atos do TCU, conduzida por uma de suas unidades, tendo um ministro relator, buscando investigar aspectos de um objeto de controle, podendo levar a uma decisão (acórdão) e a uma sanção ([Vocabulário de Controle Externo do TCU](#));
 - b. **Autosserviço** – serviço público disponibilizado em meio digital que pode ser utilizado pelo próprio cidadão, sem auxílio do órgão ou da entidade ofertante do serviço ([Decreto 8.638/2016](#), art. 2º, I);
 - c. **Ceticismo profissional** – adoção de distanciamento profissional e de uma atitude alerta e questionadora quando se avaliam a suficiência e adequação da evidência obtida ao longo da auditoria. Também significa manter a mente aberta e receptiva a todos os pontos de vista e argumentos ([ISSAI 100](#), item 37);
 - d. **Controle externo** – fiscalização exercida pelo Congresso Nacional sobre os atos e atividades da Administração Pública, para que tais atos e atividades não se desviem das normas preestabelecidas, que é exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio Tribunal de Contas da União ([Vocabulário de Controle Externo do TCU](#));
 - e. **Controle social** – forma de participação popular como um mecanismo capaz de assegurar à sociedade que seus interesses serão adequadamente observados. Possui características de controle externo da Administração Pública, haja vista seus agentes não serem necessariamente integrantes da estrutura governamental, e constitui-se na forma de controle mais abrangente e imediato, que pode ajudar a garantir o que se considera uma tendência nas sociedades democratizadas, a saber, o bom e regular funcionamento de estruturas descentralizadas de governo ([Vocabulário de Controle Externo do TCU online](#));

- f. **Devido zelo** - o auditor deve planejar e executar auditorias de uma maneira diligente. Os auditores devem evitar qualquer conduta que possa desacreditar seu trabalho ([ISSAI 100](#), item 37);
- g. **Julgamento profissional** - aplicação coletiva de conhecimentos, habilidades e a experiência dos membros da equipe ao processo de auditoria ([ISSAI 100](#), item 37);
- h. **Organização da Sociedade Civil (OSC)** – organização não governamental sem fins lucrativos que expressa os interesses e valores de seus membros, afiliados, associados ou equivalentes (adaptado da [Lei 13.204/2015](#));
- i. **Processo de controle externo** – instrumento por meio do qual são desenvolvidas as ações de controle externo a cargo do Tribunal. Pode ter origem em iniciativa própria do TCU ou do Congresso Nacional, em denúncias e representações, bem como em outros processos de trabalhos realizados pela Administração Pública ([Vocabulário de Controle Externo do TCU](#)); e
- j. **Produção de conhecimento** – 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 ([Portaria-TCU 85/2014](#), art. 2º, V).

1.3. OBJETIVOS E BENEFÍCIOS DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE

9. A essência da Democracia é a participação dos cidadãos nos assuntos públicos. O controle externo da Administração Pública também é uma política pública e a participação da sociedade é relevante para atingir melhores resultados. Como destaca o [Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas](#):

A participação social traz mais legitimidade, justiça e eficácia à política pública (FUNG, 2006 apud SECCHI, 2010). Uma política pública elaborada de forma mais participativa também agrega maior quantidade e qualidade de informações disponíveis, além de facilitar o senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva.

[...]

A participação é considerada de fundamental importância para a implantação de políticas públicas que atendam às reais necessidades da população (DIAS, 2012).

10. A participação ativa da sociedade no controle da Administração Pública pode complementar a ação do sistema de controle público de forma relevante para atingir **objetivos** como:

- a. **Ampliar a cobertura do controle dos gastos públicos.** A participação direta da sociedade no controle da Administração Pública pode cobrir aspectos da ação governamental que não seriam fiscalizadas por não serem contemplados no processo de seleção com base em risco, materialidade, relevância e oportunidade. Por exemplo, o Tribunal pode exercer controle sobre o andamento de um programa de implementação de milhares de creches no país de forma ampla⁵, mas não sobre a construção de cada uma das creches individualmente (pois seria muito custoso), o que pode ser feito de forma complementar pelo controle social.
- b. **Melhorar a qualidade na prestação de serviços públicos.** A sociedade é o ator com melhor ponto de vista para avaliar a ação da Administração Pública, quanto ao aspecto de qualidade, porque é o cliente desses serviços. Por exemplo, os usuários dos serviços públicos de assistência social estão em melhores condições de avaliar se a escala de profissionais de um posto de atendimento está disponível, se o atendimento foi humanizado etc., do que os auditores mediante procedimentos de auditoria.
- c. **Reforçar o combate à fraude e corrupção.** A sociedade pode perceber e evidenciar alguns sinais de fraude e corrupção e contribuir com os órgãos de controle por meio das denúncias. Por exemplo, a sociedade pode perceber que médicos não estão na escala de um posto de saúde público ou não estão cumprindo a jornada de trabalho e denunciar a quem pode corrigir a ocorrência indevida: ao dirigente

⁵ Por exemplo, como ocorrido no [Acórdão 608/2015-Plenário](#).

do posto de saúde, à ouvidoria da secretaria de saúde, ao ministério público local, ao Tribunal de Contas competente e a outros órgãos de controle. Outro exemplo poderia ocorrer se o Tribunal detectasse, por meio de análise dos dados, que há profissionais que prestam serviços públicos em horários e escalas de trabalho aparentemente incompatíveis, e que poderiam não estar cumprindo a jornada de trabalho. Neste caso, pode não ser eficiente o Tribunal obter evidência de todas as situações, uma vez que isso exigiria deslocamento dos auditores a vários locais, o que poderia ser feito pela sociedade, em especial usuários dos serviços daqueles locais onde os profissionais deveriam estar presentes⁶.

d. **Acelerar as ações para implementar as recomendações das auditorias.** A implementação das recomendações dos relatórios de auditoria pode demorar, se os achados de auditoria não tratam de descumprimento da legislação. Se a sociedade se apropriar dos resultados dessas auditorias e assumir um papel mais ativo, exigindo uma resposta concreta dos gestores públicos para agir de acordo com essas recomendações, o processo de melhoria na prestação dos serviços públicos pode ser acelerado.

11. Para o Tribunal, essa parceria pode trazer os seguintes **benefícios**:

a. **Maior eficácia e eficiência.** A troca de informações e a soma de esforços no controle da Administração Pública podem contribuir para o TCU fazer mais, melhor e com menos recursos, como exemplificado na tabela a seguir:

Ação da sociedade	Por que aumenta a eficácia do TCU?	Por que aumenta a eficiência do TCU?
Ajudar a identificar prestação de serviços de forma ineficaz, ineficiente ou com indícios de fraude e corrupção.	Permite o TCU focar em áreas de maior risco.	A informação é obtida sem utilizar recursos do TCU.
Fornecer informações importantes para o processo de auditoria, especificamente em áreas nas quais tem conhecimento e experiência específicos (por exemplo, na avaliação da qualidade dos serviços).	Os resultados das auditorias ficam mais sólidos.	A informação é obtida sem utilizar recursos do TCU.
Exercer o controle social diretamente na Administração Pública, especificamente em casos mais simples e dispersos (como no mencionado exemplo da escala de médicos).	Pode complementar a ação do TCU nos casos de maior risco, permitindo visões complementares (geral e específica) do objeto auditado (como no mencionado exemplo do programa de creches).	Pode reduzir necessidade de atenção para estes casos específicos.
Exigir resposta concreta dos gestores públicos para agir de acordo com as recomendações das auditorias, por exemplo, mediante audiências com estes gestores.	As recomendações da auditoria são implementadas.	Reduz necessidade de ações para reforçar as recomendações já emitidas.

b. **Legitimidade e independência fortalecidas.** Ao se envolver com e apresentar seu trabalho para a sociedade, o TCU fortalece a confiança e a sua reputação, o que, em última instância, reforça a necessidade de sua existência e de sua autonomia.

12. No caso de a sociedade ser representada na parceria por Organizações da Sociedade Civil (OSC), estas podem ter os seguintes **benefícios**:

a. **Fortalecimento das suas estratégias.** As OSC podem fortalecer suas agendas por meio de estratégias que usem informações produzidas pelo Tribunal. Por exemplo, uma OSC cuja agenda seja promover a boa governança na Administração Pública pode utilizar um relatório de auditoria do TCU

⁶ Situação similar à contida na produção de conhecimento registrada no TC 025.895/2018-4.

com informações sobre a situação de governança a fim de reforçar seus pedidos junto à Administração Pública.

b. **Aumento da eficácia e eficiência.** As OSC podem tornar suas intervenções mais eficazes pela apresentação aos gestores públicos de argumentos e evidências mais sólidos. Por exemplo, se a OSC solicita a suspensão de uma licitação com argumento de que haveria sobrepreço e apresenta uma memória de cálculo com boa documentação de sua argumentação, essa solicitação pode ser mais facilmente entendida e aceita por um pregoeiro. O Tribunal poderia treinar os integrantes das OSC na utilização de métodos e técnicas apropriados para desenvolver essas competências típicas da função de auditoria.

c. **Aumento da legitimidade das OSC.** Quando o Tribunal reconhece publicamente a legitimidade e a importância do controle exercido pelas OSC, estas têm sua reputação fortalecida. Isto ocorre, por exemplo, com a assinatura de acordos de cooperação e, mais ainda, quando realizam ações de controle em parceria.

13. O APÊNDICE I - NORMAS E BOAS PRÁTICAS contém trechos de normas e boas práticas que sustentam a participação da sociedade no controle da Administração Pública, demonstrando que essa participação é legal, legítima e contribui para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

1.4. COMO ESTE DOCUMENTO ESTÁ ORGANIZADO

14. O uso deste documento não dispensa, de forma alguma, a observância dos padrões e a conformidade com os requisitos estabelecidos nas normas estabelecidas pelo TCU, como por exemplo (mas não restrito):

- a. [Normas de Auditoria do TCU – NAT](#);
- b. [Manual de Auditoria Operacional](#);
- c. [Padrões de Auditoria de Conformidade](#);
- d. [Padrões de Levantamento](#);
- e. [Manual de Acompanhamento](#);
- f. [Padrões de Monitoramento](#).

15. Este roteiro também não substitui requisitos estabelecidos nas [ISSAI](#) porventura aplicáveis.

16. De forma diversa, este documento deve ser lido e seguido em conjunto com os documentos anteriormente mencionados, buscando-se orientações adicionais ou mais abrangentes.

17. Além desta introdução, este documento está organizado nos seguintes capítulos:

- a. **ALCANCE E FORMAS DE COLABORAÇÃO** – aborda as oportunidades e os tipos de ações de controle da administração pública que podem ser realizadas em colaboração entre o TCU e a sociedade, as características das partes interessadas externas com as quais, em geral, podem ocorrer as parcerias, bem como orientações básicas para comunicação com essas partes;
- b. **CONTROLE EXERCIDO PELA SOCIEDADE COM APOIO DO TCU** – descreve exemplos de práticas que o Tribunal pode utilizar para apoiar o controle exercido pela sociedade sobre a Administração Pública, agrupadas em 4 categorias de serviços – informação, análise automatizada, capacitação e jornada do cidadão – e uma discussão sobre a necessidade formalização das atividades executadas em processos de controle externo ou de produção de conhecimento;
- c. **CONTROLE EXERCIDO PELO TCU COM APOIO DA SOCIEDADE** – descreve exemplos de práticas que o Tribunal pode utilizar para exercer suas competências quanto ao controle externo da Administração Pública, com apoio da sociedade, agrupadas em 2 categorias – promoção e atenção a denúncias, e busca ativa pela participação da sociedade;
- d. **GERENCIAMENTO DE RISCOS NAS PARCERIAS** – contém orientações para o gerenciamento dos riscos decorrentes das ações descritas nos cenários dos dois capítulos anteriores;

- e. REFERÊNCIAS – contém as referências utilizadas na elaboração do documento;
- f. APÊNDICES – capítulo que traz os seguintes apêndices:
 - I. NORMAS E BOAS PRÁTICAS – transcreve trechos de normas legais nacionais e recomendações internacionais de boas práticas relacionadas à participação da sociedade no controle da Administração Pública;
 - II. JORNADA DO CIDADÃO NO CONTROLE – diagrama com exemplo de atuação do cidadão numa atividade de controle da Administração Pública;
 - III. PLANO DE TRATAMENTO DE RISCOS – plano para o tratamento de um conjunto mínimo de riscos identificados, que devem ser gerenciados nas ações de controle em parceria com a sociedade;
 - IV. DECLARAÇÃO DE INDEPENDÊNCIA E OBJETIVIDADE – modelo de declaração a ser assinado pela entidade ou cidadão parceiro, ao participar de ações de controle em parceria com o Tribunal;
 - V. TERMO DE RESPONSABILIDADE – modelo de termo de responsabilidade pelo uso e pela divulgação de informações;
 - VI. AVALIAÇÃO DE DADOS E INFORMAÇÕES – modelo de formulário para avaliação de dados e informações coletados por terceiros;
 - VII. INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES PARA PFIS – modelo de documento que é um roteiro para reunir informações complementares necessárias para o melhor entendimento da ação com vistas à proposição de fiscalização (PFIS);
 - VIII. ACORDO DE COOPERAÇÃO – minuta modelo de acordo de cooperação com vistas à formalização de parcerias;
 - IX. PLANO DE TRABALHO – exemplo de plano de trabalho para operacionalizar a parceria prevista em um acordo de cooperação.

2. ALCANCE E FORMAS DE PARCERIA DO TCU COM A SOCIEDADE

18. As parcerias entre o TCU e a sociedade devem buscar integração de esforços com o objetivo de envolver o cidadão no aprimoramento e no acompanhamento da gestão pública, fortalecendo o controle social, materializando-se, basicamente, na transferência de conhecimentos e no desenvolvimento de atividades de interesse mútuo. Por exemplo, o primeiro [acordo de cooperação](#) firmado entre o TCU e a sociedade organizada previu os seguintes mecanismos para a cooperação pretendida:

- a. Desenvolvimento das competências, por meio de treinamentos e eventos;
 - b. Aperfeiçoamento dos canais de comunicação entre os partícipes do acordo;
 - c. Intercâmbio de conhecimentos, informações e pesquisas, nos limites da lei;
 - d. Participação no processo de planejamento dos partícipes;
 - e. Ações conjuntas, com o objetivo de avaliar, orientar e monitorar a gestão pública;
 - f. Divulgação dos resultados dos trabalhos dos partícipes, realizados ou não em conjunto.
19. A parceria do Tribunal com a sociedade para o controle da Administração Pública pode ocorrer mediante duas formas de cooperação para ações de controle:
- a) **Ações de controle social**, executadas pela sociedade (organizada ou não), com apoio do TCU; e
 - b) **Ações de controle externo**, executadas pelo Tribunal, com apoio da sociedade (organizada ou não).

20. A fim de melhor compreender as possibilidades de cooperação entre o TCU e a sociedade, a seguir apresentam-se as características das partes interessadas externas com as quais o TCU pode interagir, bem como alguns aspectos relacionados à melhor eficácia na comunicação com estas partes.

2.1. CARACTERÍSTICAS DAS PARTES INTERESSADAS EXTERNAS

21. Este capítulo apresenta algumas possíveis classificações para os atores com os quais o Tribunal pode realizar parceria para o controle da Administração Pública, informações úteis para a análise da viabilidade da parceria, em especial para a definição dos objetivos pretendidos e o gerenciamento de riscos.

22. (ABNT, 2010) define parte interessada (*stakeholder*) com “Pessoa ou organização que pode afetar, ser afetada ou se perceber afetada por uma decisão ou atividade”. Podem-se citar como exemplos de Partes Interessadas Externas (PIE) ao Tribunal:

- a. Organizações da Administração Pública auditadas;
- b. Gestores públicos;
- c. Congresso Nacional;
- d. Outros órgãos de controle;
- e. Academia;
- f. Mídia;
- g. Cidadãos;
- h. Organizações da Sociedade Civil (OSC).

23. Esta versão deste documento pode ser utilizada nas parcerias do Tribunal tanto com os cidadãos, enquanto indivíduos, quanto com as OSC, que são organizações que expressam os interesses e valores de seus membros, afiliados, associados ou equivalentes.

24. Em seguida apresentam-se algumas possíveis classificações para as OSC, de forma exemplificativa, com base no material utilizado em treinamento ministrado pela Olacefs no segundo semestre de 2017 (OLACEFS, 2015).

2.1.1. QUANTO AO PROPÓSITO DA OSC

25. Em função do seu propósito, as OSC podem ser classificadas em (lista exemplificativa):

- a. **Grupos de reflexão.** Organizações cujo objetivo é gerar pesquisas, análises e recomendações relacionadas a políticas públicas sobre questões relevantes, normalmente realizando a ligação entre as comunidades acadêmicas e os influenciadores de políticas públicas. Exemplos: Fundação Getúlio Vargas e Fundação Dom Cabral;
- b. **Organizações de defesa de direitos.** Organizações que definem problemas sociais, políticos ou econômicos em termos de direitos humanos, buscando referência nos tratados e princípios de direitos humanos reconhecidos internacionalmente. Exemplo: Anistia Internacional;
- c. **Grupos de incidência.** Grupos compostos de indivíduos que se reúnem para defender, promover e apoiar causas políticas ou sociais em torno de um tema comum (por exemplo, proteção do meio ambiente, melhoria na educação, respeito aos direitos das mulheres, melhoria na gestão pública). Exemplos: GreenPeace, Educação para Todos, Observatório Social do Brasil (OSB), Transparência Brasil, Contas Abertas;
- d. **Associações profissionais.** Organizações que têm como objetivos defender, promover e apoiar os interesses de determinada categoria profissional, aperfeiçoar as competências profissionais de seus associados e o ambiente de exercício da profissão. Exemplos: Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) e Organização dos Advogados do Brasil (OAB);

- e. **Associações empresariais.** Organizações que têm como objetivos defender, promover e apoiar os interesses de determinada categoria empresarial e aperfeiçoar o ambiente de negócios de seus associados. Exemplos: Confederação Nacional da Indústria (CNI), Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea) e Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert);
- f. **Organizações religiosas.** Organizações com objetivo de promover a religião que representam, e que normalmente proporcionam atenção e serviços às comunidades onde atuam. Exemplos. Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); igrejas, assembleias e similares; e
- g. **Organizações políticas.** Organizações que reúnem pessoas com interesses políticos comuns. Exemplo: partidos políticos.

2.1.2. QUANTO AO POSICIONAMENTO

26. Quanto ao posicionamento **em relação ao Tribunal**, as OSC podem ser:

- a. **Parceiros Estratégicos.** Atores que sempre apoiam o trabalho do Tribunal, independentemente da conjuntura;
- b. **Grupo de interesse.** Atores com os quais há compartilhamento de interesses em certas questões, sem necessariamente haver entendimento em todas as ações;
- c. **Grupos de pressão.** Atores que exercem pressão política, pública ou na mídia, para que os assuntos de seu interesse sejam resolvidos a seu favor;
- d. **Grupos de oposição.** Atores que são sempre contra as posições do Tribunal, independentemente de qualquer razão; e
- e. **Grupos passivos.** Atores que não se manifestam com respeito ao Tribunal, mas, que devido à existência de temas em comum, sua manifestação pode favorecer as ações do TCU.

27. Importante perceber que esta classificação não é estática, podendo mudar ao longo do tempo. Por exemplo, uma OSC pode ser um grupo passivo hoje e, após ações do Tribunal, converter-se em grupo de interesse. Ou em sentido contrário, uma OSC que hoje seria classificada como grupo de interesse pode, após ação de controle realizada pelo Tribunal cujos resultados não sejam favoráveis à sua agenda, converter-se em grupo de oposição.

2.1.3. QUANTO AO ÂMBITO GEOGRÁFICO

28. Quanto ao âmbito em que a OSC atua, ela pode ser:

- a. **Local.** OSC operando em pequenas comunidades, regiões metropolitanas ou municípios;
- b. **Nacional.** OSC operando em todo o país; e
- c. **Internacional:** OSC que operam globalmente, em vários países.

2.1.4. QUANTO AO FINANCIAMENTO

29. As OSC podem financiar suas atividades com recursos obtidos de diversas fontes, por exemplo:

- a. **Financiamento público.** Organizações governamentais nacionais podem oferecer recursos para que as OSC executem determinadas atividades ou projetos (ver [Lei 13.019/2014](#));
- b. **Financiamento do setor privado.** Indivíduos ou empresas nacionais, sem vínculo com a OSC, podem atuar como financiadores. Os aportes de cada financiador podem ser esporádicos ou regulares, e podem ou não se vincular a alguma contraprestação da OSC;
- c. **Organismos de cooperação internacional.** Agências doadoras, governos estrangeiros, organismos bilaterais e fundações filantrópicas podem fazer contribuições para que as OSC implementem atividades ou projetos específicos, ou ainda podem oferecer contribuições de forma regular; e

d. **Receitas próprias.** A OSC pode se financiar por meio de receitas geradas por ela mesma, como taxas de associação e receitas de prestação de serviços (por exemplo, cursos e eventos para os associados).

2.2. COMUNICAÇÃO DO TCU COM A SOCIEDADE

30. Para assegurar a eficácia na comunicação com a sociedade, o Tribunal deve investir para tornar a informação que produz acessível e, acima de tudo, compreensível, aumentando a probabilidade de os diversos atores da sociedade se apropriarem dessas informações, executarem ações de controle ou exigirem que os gestores promovam as mudanças necessárias ao aperfeiçoamento da prestação dos serviços públicos.

31. De forma sintética, o Tribunal pode maximizar a eficácia da comunicação com a sociedade se: (a) aproximar sua linguagem daquela utilizada pela sociedade e (b) utilizar diversificação na forma de transmitir as informações.

32. A linguagem utilizada no Tribunal aproxima-se daquela mais facilmente compreendida pela sociedade quando se utilizam, por exemplo, as seguintes práticas:

a. **Evitar uso de termos técnicos** ou, se estritamente necessário, incluir sua explicação antes de usar estes termos, além de exemplificar a aplicação do conceito em caso próximo da realidade do leitor. Veja-se, por exemplo, a discussão sobre processo de trabalho, riscos e controles internos em ([ANDRIOLI, 2018](#));

b. **Evitar o uso de palavras não usuais.** Por exemplo, uma “análise perfunctória” significa o mesmo que uma “análise superficial”. Da mesma forma, não se deve usar expressões em língua estrangeira (a menos que sejam usuais, como, por exemplo, *notebook*), em especial, abolindo completamente o latim, muito usado no meio jurídico; e

c. **Utilizar linguagem a mais cotidiana possível.** Por exemplo, em muitas situações pode-se usar a expressão “dinheiro público” em vez de “recursos públicos” sem perda de sentido.

33. A diversificação na forma de transmitir as informações geradas pelo Tribunal pode-se dar, por exemplo, pelas seguintes práticas:

a. Utilizar-se de **diversos formatos**, como texto, imagens (infográficos), áudios e vídeos.

b. Utilizar-se de **diversos meios de comunicação**, como, por exemplo, a mídia em geral (jornais, revistas), publicação em sítios da Internet (do TCU e de outros), participação em reuniões, eventos e palestras.

34. Em especial, a prática de acrescentar às publicações do Tribunal na Internet **links para que a publicação seja compartilhada nas diversas redes sociais** tende a aumentar a exposição da informação para a sociedade.

3. CONTROLE EXERCIDO PELA SOCIEDADE COM APOIO DO TCU

35. Este capítulo descreve exemplos de práticas que o Tribunal pode utilizar para apoiar o controle exercido pela sociedade sobre a Administração Pública, agrupados em 4 categorias de serviços – informação, análise automatizada, capacitação e jornada do cidadão – e uma discussão sobre a necessidade de formalização das atividades executadas em processos de controle externo ou de produção de conhecimento.

36. As ações decorrentes deste tipo de parceria têm como protagonista a sociedade, consistindo na espécie controle social, e o Tribunal atua como apoiador das ações, provendo os serviços descritos no tópico 3.1.

37. Retome-se que o controle exercido pela sociedade pode dar-se por dois tipos de público:
- Cidadãos considerados individualmente (por exemplo, um cidadão que vai até uma organização pública acompanhar o andamento de um pregão para compra de remédios); e
 - OSC, constituídas ou não para fins de controle da Administração Pública.
38. Desta forma, ferramentas e serviços podem ser pensados para atender um, outro ou ambos os tipos de público.

3.1. SERVIÇOS DO TCU PARA APOIAR ÀS AÇÕES DA SOCIEDADE

3.1.1. INFORMAÇÃO

39. Por meio desse serviço o Tribunal pode oferecer à sociedade informação – insumo básico para a atividade de controle. São exemplos de informações de interesse da sociedade que podem ser oferecidas:
- Deliberações.** As [deliberações do TCU](#), proferidas por meio de acórdãos, bem como relatórios e votos que os fundamentam, contêm análises de políticas, programas, projetos e atividades da Administração Pública.
 - Bases de dados.** O Tribunal pode fornecer acessos a dados públicos armazenados em suas bases de dados preferencialmente no formato de dados abertos, como, por exemplo, aqueles relacionados às prestações de contas, aos responsáveis com as contas julgadas irregulares e às práticas de governança (iGG). Essas bases de dados próprias podem ser combinadas com dados públicos de outras organizações, oferecendo dados agregados de interesse da sociedade. Por exemplo, pode ser oferecida uma tabela com os dados contendo orçamento e índice de governança das organizações públicas federais.
 - Doutrina.** Informações como guias e notas técnicas contêm doutrina que pode ajudar a sociedade na compreensão do funcionamento de estruturas complexas da Administração Pública. Podem-se citar como exemplos o documento “[RCA – Riscos e Controles nas Aquisições](#)”, o “[Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação](#)”, a cartilha “[10 passos para a boa governança](#)” e o “[Guia de governança e gestão em saúde](#)”.
40. As informações podem ser oferecidas em diversos formatos, como textos, imagens, áudio e vídeo, e por diversos meios de acesso, como *download* do sítio na Internet do TCU, acesso via painéis de dados ou aplicativos para *smartphones*. Essas análises podem também ser divulgadas em documentos menos densos, como fichas-síntese, infográficos e resumos executivos.

3.1.2. ANÁLISE AUTOMATIZADA

41. Um serviço de análise automatizada processa dados custodiados ou produzidos no Tribunal, combinados ou não com informações oferecidas pelos usuários do serviço, para **fornecer informação que é pública**, facilitando o controle da Administração Pública pela sociedade. Por exemplo:
- Com objetivo de identificar possível conluio numa licitação, o usuário que exerce o controle social poderia verificar se existe vínculo entre empresas que participam em uma licitação. Os dados dos quadros societários e de administradores das pessoas jurídicas são [publicados pela Receita Federal do Brasil](#), mas pode ser custoso ao cidadão descobrir conexão entre dois ou mais CNPJ (podem ser necessárias várias consultas, ou o desenvolvimento de um software para fazer essa análise). O Tribunal pode oferecer um serviço, por exemplo, por meio de um aplicativo para *smartphones*, para que o usuário insira alguns CNPJ e receba informação que permita verificar se existe alguma ligação entre seus sócios ou administradores, diretamente ou por meio de empresas intermediárias.
 - Diariamente, o Tribunal utiliza o software próprio chamado “Alice” para analisar editais publicados pelas organizações da Administração Pública Federal e detectar indícios de irregularidade, como, por exemplo, uma exigência de visita técnica que poderia ser dispensada. Basicamente o software é composto de 3 partes: a) um motor de análise; b) uma metalinguagem que descreve como são construídas

as regras de detecção de indícios de irregularidade; e c) regras para detecção dos indícios, construídas pelo TCU. O Tribunal poderia disponibilizar como serviço o motor de análise e a metalinguagem, permitindo que o próprio usuário construa novas regras de detecção. Eventualmente, poderiam ser disponibilizadas regras construídas pelo TCU que não contenham restrições de publicidade (por exemplo, uma regra que manipula informações não públicas) nem exponham informações estratégicas utilizadas em atividades de fiscalização do Tribunal. Com esse serviço, o usuário poderia buscar indícios de irregularidade em bases de Editais da Administração Pública Federal ou em um edital avulso submetido pelo usuário. Em qualquer caso, o resultado da análise deve apenas conter dados que sejam públicos.

3.1.3. CAPACITAÇÃO

42. Normalmente os temas da Administração Pública não são de fácil entendimento pela sociedade, de forma que a capacitação dos cidadãos é fundamental para as parcerias pretendidas.

43. As ações de capacitação podem ser desenvolvidas em níveis de profundidade e abarcar os mais diversos temas, como, por exemplo:

- a. Ética e integridade;
- b. Funcionamento do estado brasileiro;
- c. Temas específicos sobre objetos que podem ser controlados, como por exemplo, licitações e contratos, pagamento de pessoal e convênios;
- d. Métodos e técnicas de auditoria, como por exemplo, técnicas para obtenção de evidências e de amostragem.
- e. Possíveis atores que podem ser acionados para atuar na correção e prevenção de eventuais impropriedades ou irregularidades identificadas pela sociedade, como o próprio gestor responsável pelo ato, auditoria interna e ouvidoria da organização, câmara de vereadores (no caso municipal) e os órgãos de controle nas suas diversas jurisdições (ministério público – estadual e federal – tribunais de contas e outros).

44. As capacitações podem ser desenvolvidas na modalidade presencial, ensino à distância (EaD) ou combinação de ambas (“*blended*”). Na modalidade EaD, pode haver capacitações do tipo autoinstrução, no qual o curso é disponibilizado para ser realizado pelo participante sem auxílio do Tribunal, ou cursos com tutoria, nos quais o Tribunal disponibilizaria tutores com finalidade de apoiar o aprendizado, por meio do esclarecimento de dúvidas, atribuição de tarefas e avaliação da aprendizagem.

3.1.4. JORNADA DO CIDADÃO

45. É recomendável integrar os serviços apresentados anteriormente, preferencialmente no formato de jornadas, para aumentar a possibilidade de a sociedade efetivamente participar do controle da Administração Pública.

46. A oferta de serviços (informação, análise automatizada e capacitação) sem a indicação de um caminho lógico a ser percorrido pelo cidadão na utilização desses serviços pode diminuir o interesse deste exercer a prerrogativa de controlar. Por exemplo, se houver grande número de serviços, o cidadão pode não achar quais treinamentos deve fazer para usar determinada análise automatizada ou manipular determinada base de dados. Outro efeito negativo pode decorrer da prática de controle pelo cidadão despreparado que prejudica a Administração Pública pelo consumo de recursos desnecessários. Por exemplo, um cidadão poderia, sem realizar a adequada capacitação, acessar um serviço e identificar que um servidor público possui dois empregos e concluir, precipitadamente, que se trataria de uma irregularidade, comunicando o dirigente da organização que haveria um problema a ser resolvido. O gestor público teria, então, que analisar o pleito do cidadão e oferecer-lhe uma resposta, desperdiçando recurso da administração (no caso, tempo para preparar uma resposta).

47. Para integrar os serviços oferecidos pelo Tribunal, pode-se utilizar o *Design Thinking*, que é uma abordagem para solução de problemas baseada no modo de pensar do *design*, e coloca as necessidades dos usuários finais como ponto central na formulação das soluções dos problemas. A abordagem estrutura um processo de cinco etapas - imersão (ou empatia), definição do problema, ideação, prototipação e teste – sendo que a primeira é considerada a mais importante porque identifica os atores envolvidos e suas necessidades. Uma das ferramentas utilizadas na etapa de imersão é a jornada do usuário, que representa como será a interação de um usuário com um serviço (ou grupo de serviços).

48. O APÊNDICE II – JORNADA DO CIDADÃO NO CONTROLE contém um exemplo de possível jornada do cidadão executando controle sobre o cumprimento de jornada de trabalho de servidores públicos.

3.2. FORMALIZAÇÃO DA AÇÃO

49. Quando o controle é exercido pela sociedade com o apoio do TCU, o protagonista da ação de controle é a sociedade, de forma que pode ou não haver formalização de processo no Tribunal. Em função do desdobramento da ação da sociedade, a equipe ou a unidade técnica pode decidir entre três possíveis situações, utilizando julgamento profissional, devido zelo e ceticismo profissional:

a. **Abertura de processo de controle externo.** A equipe ou a unidade técnica deverá propor representação se identificar, com suporte em elementos concretos e convincentes, procedimento de que possa resultar dano ao erário ou irregularidade grave, em objeto sob jurisdição do Tribunal, nos termos do Regimento Interno do TCU (RITCU), art. 237, incisos V e VI (foram sublinhados os 3 elementos essenciais ao caso). Por exemplo, durante um treinamento sobre fiscalização de contratos rodoviários, realizado na modalidade de EaD, um cidadão participante, executando uma atividade do curso, reúne documentos que indicariam que um trecho de uma estrada que está sendo construída com recursos federais está sendo construído fora do traçado contido no projeto original, favorecendo a ligação de uma fazenda de um gestor com as vias principais. Na situação descrita, caso a equipe ou unidade técnica caracterize os 3 essenciais previstos no RITCU, art. 237, deverá propor representação.

b. **Abertura de processo de produção de conhecimento.** Pode ocorrer caso a equipe e a unidade técnica considere a informação ou resultado da ação de controle executada pela sociedade útil para subsidiar atuação futura do Tribunal. A avaliação deve ser feita utilizando critérios de risco, materialidade, relevância e urgência.

c. **Não formalização de processo.** Ocorre caso a situação não se enquadre nas duas possibilidades acima. Tende a ser o caso mais comum nas ações em que não há acompanhamento pelo TCU da ação executada pela sociedade. Por exemplo, após uma jornada do cidadão assistida (acompanhada por um tutor do TCU), o cidadão repete os passos da jornada independente de acompanhamento de auditor do Tribunal. Situação similar ocorreria nas ações da sociedade decorrentes de jornadas oferecidas como autosserviço.

4. CONTROLE EXERCIDO PELO TCU COM APOIO DA SOCIEDADE

50. Este capítulo descreve exemplos de práticas que o Tribunal pode utilizar para exercer suas competências quanto ao controle externo utilizando o apoio da sociedade, e está dividido em 2 seções:

a. **Promoção e atenção a denúncias**, que é um dos mecanismos mais tradicionais de as EFS interagirem a sociedade, e bastante consolidado no Tribunal.

b. **Busca ativa pela participação da sociedade**, que apresenta possíveis práticas com vistas a uma participação não tradicional da sociedade nas atividades de controle externo executadas pelo Tribunal. A apresentação dessa seção será focada no processo mais típico de controle externo: a fiscalização.

51. Novamente, as práticas descritas neste capítulo podem ser desenvolvidas para obter apoio dos cidadãos considerados individualmente ou de OSC.

52. As ações decorrentes deste tipo de parceria têm como protagonista o Tribunal, e a sociedade atua como apoiadora das ações, geralmente provendo informações. Desta forma, como regra geral, haverá constituição formal de processo de controle externo (ou pelo menos processo de produção de conhecimento).

53. Para reduzir os riscos decorrentes da internalização de informações vindas de terceiros (no caso, da sociedade), as equipes de auditoria devem avaliar se informações possuem as propriedades que se exige para as evidências de auditoria (baseado em BRASIL, 2011):

a. **Suficiência.** É a medida de quantidade da informação usada para suportar a decisão. Quanto maior o risco da decisão que será tomada, maior quantidade de informação é necessária para suportar a decisão;

b. **Adequação.** É a medida da qualidade da informação usada para suportar a decisão. Quanto maior o risco da decisão que será tomada, maior qualidade da informação é necessária para suportar a decisão. A adequação compreende 3 aspectos: relevância, validade e confiabilidade.

I. **Relevância.** É a medida do quanto a informação está relacionada, de forma clara e lógica, à decisão que vai suportar;

II. **Validade.** É a medida do quanto a informação é significativa ou pode ser tomada como base razoável para representar o que a informação pretende representar; e

III. **Confiabilidade.** Refere-se à consistência dos resultados quando a informação é medida ou testada e inclui os conceitos de ser verificável ou suportado.

54. Importante registrar que a quantidade de informação não substitui a falta dos outros atributos - validade, confiabilidade, relevância.

55. O gerenciamento de riscos será abordado no capítulo 5, mas, desde já, reforça-se a obrigatoriedade de realizar tratamento dos riscos associados à internalização de informações vindas de terceiros (correspondente ao código R_Inf_2 no APÊNDICE III – PLANO DE TRATAMENTO DE RISCOS), e, em especial, da utilização da ferramenta contida no APÊNDICE VI – AVALIAÇÃO DE DADOS E INFORMAÇÕES COLETADAS.

4.1. PROMOÇÃO E ATENÇÃO A DENÚNCIAS

56. Os relatos de supostas irregularidades vindos da sociedade são importante fonte de informação para a atuação do Tribunal e, segundo a legislação vigente, podem ser recebidos sob duas formas.

a. **Denúncia.** Prevista na [Lei 8.443/1992](#) (art. 53 a 55), e regulamentada no [Regimento Interno do TCU – RITCU](#) (art. 234-236) e na [Resolução-TCU 256/2014](#) (art. 106 a 110), a denúncia formal é sempre processada com abertura de processo no Tribunal, e será apurado se preencher quatro requisitos de admissibilidade: (i) competência do Tribunal sobre o assunto; (ii) a legitimidade do autor; (iii) a suficiência dos indícios; e (iv) a existência de interesse público no trato da suposta ilegalidade apontada. Caso não preencha os requisitos de admissibilidade, a denúncia formal é arquivada e, caso preencha, a sua apuração é sempre realizada em caráter sigiloso.

b. **Relato sobre matéria externa.** Previsto na [Portaria-TCU 76/2018](#) (art. 30 a 34), não se constitui em denúncia formal, de forma que não ocorrerá a atuação de processo do tipo denúncia. Cabe à unidade responsável do Tribunal avaliar os relatos recebidos sobre matéria externa, para decidir acerca do prosseguimento da apuração de ofício dos fatos ou, se for o caso, se as informações servirão de subsídios ao planejamento de futuras ações do Tribunal.

57. A sociedade tem liberdade para decidir a forma que deseja relatar o que entende ser irregular, mas é importante informá-la sobre as diferenças entre essas duas formas, nos termos de [publicação](#) contida no site da ouvidoria:

A Denúncia formal, realizada por autuação de processo, terá seus requisitos de admissibilidade avaliados, sendo apurada em caráter sigiloso, até comprovada sua procedência, sendo sempre apreciada pelo Tribunal, após análise.

Enquanto o Relato Sobre Matéria Externa (Denúncia), encaminhada por este canal, comunicará a existência de alguma irregularidade, com ou sem evidências/indícios comprobatórios. A Unidade Técnica responsável avaliará as informações aqui encaminhadas e decidirá pela instauração, ou não, de processo de representação para analisar o que foi apontado, lembrando que é possível, caso deseje, não se identificar.

Não há, portanto, na comunicação de Relato Sobre Matéria Externa (Denúncia), obrigatoriedade de instauração por parte da unidade, ao contrário do que ocorre com a Denúncia regimental. Muitas vezes a unidade, embora não autue imediatamente, pode fazê-lo posteriormente, após inserção de nova ação em seu planejamento.

58. A denúncia formal pode ser feita pela entrega de documentos em qualquer unidade do Tribunal (sede ou estados), já o relato sobre matéria externa (espécie de “denúncia informal”) pode ser feito pela Internet (menu “[Denuncie](#)”, contido na página principal do site do TCU na Internet).

4.2. BUSCA ATIVA PELA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE

59. A participação da sociedade nas ações de controle executadas pelo Tribunal pode ser entendida como o processo pelo qual os interesses da sociedade são considerados na tomada de decisões relativas ao controle externo exercido pelo TCU. Para tomar melhores decisões com o apoio da sociedade, o Tribunal deve viabilizar mecanismos de interação com as seguintes características:

- Comunicação bidirecional**, de forma que ambas as partes podem enviar e receber informações;
- Continuidade**, de forma que a interação entre as partes não seja acidente ou casualidade;
- Prestação de contas**, de forma que o Tribunal informe à sociedade como sua contribuição influenciou na decisão tomada; e
- Independência**, de forma que, mesmo quando a sociedade apoia o controle externo exercido pelo TCU, o poder de decisão final em todos os assuntos permanece com Tribunal.

4.2.1. FISCALIZAÇÃO

60. Normalmente, as EFS interagem com a sociedade nos processos de fiscalização usando uma comunicação unidirecional consistindo da divulgação dos resultados de seus trabalhos (OLACEFS, 2015). Por meio dessa divulgação, a EFS oferece à sociedade informações equilibradas e objetivas para auxiliar na compreensão dos problemas, além das alternativas, das oportunidades e das soluções. Entretanto, é possível maior aproximação com a sociedade em outras das oito etapas do processo de fiscalização apresentadas na Figura 1.



Figura 1- Processo de trabalho de fiscalização (fonte: [TCU, 2016](#))

61. O cidadão possui um ponto de vista privilegiado quanto às políticas públicas, uma vez que é o usuário/cliente dos serviços ofertados por essas políticas, podendo oferecer valiosa contribuição para as decisões quanto às fiscalizações executadas pelo Tribunal.

62. Considerando esse ponto de vista privilegiado, e gerenciando adequadamente alguns riscos (vejam-se R_Pes_02 e R_Pes_03 no APÊNDICE III – PLANO DE TRATAMENTO DE RISCOS), a utilização da informação vinda da sociedade pode ser um apoio importante para as auditorias.

63. A seguir apresentam-se algumas práticas que o Tribunal pode implementar para incrementar a participação da sociedade no processo de fiscalização em cada uma de suas fases.

Seleção

64. (TCU, 2016) descreve o objetivo dessa etapa da seguinte forma:

8. Um dos maiores desafios para o planejamento das ações das EFS refere-se a alocar recursos limitados dentre tantas possibilidades de atuação do controle externo, de maneira mais efetiva e que resulte em maiores benefícios para a sociedade. A magnitude do universo de objetos a controlar impõe o uso de critérios para a escolha racional do que deve ser controlado.

65. São exemplos de práticas podem ser adotados para promover a participação da sociedade nesta etapa:

a. **Planejamento participativo anual.** Consiste na escuta ativa, não vinculante, da sociedade para receber sugestões sobre as situações-problema que poderiam ser incluídas no plano de controle do Tribunal. O objetivo específico dessa prática é aumentar o conhecimento sobre o universo de objetos de controle, com informações de atores externos. Esta prática pode ser executada para todo o universo de controle na jurisdição do Tribunal, ou por área temática (por exemplo, para sistematizar e priorizar situações-problemas referentes ao saneamento básico). Como externalidade positiva têm-se: (a) aumento do conhecimento da sociedade sobre o papel e responsabilidades do tribunal; e (b) aumento do interesse sobre os relatórios das fiscalizações. Esse mecanismo pode ser implementado na forma de reuniões presenciais, discussões ou coleta de informações em ambientes virtuais ou combinação de ambos. As seguintes ações devem ser tomadas na execução dessa prática:

- I. Definir se sociedade participará do planejamento temático ou global do Tribunal;
- II. Criar um banco de dados de possíveis participantes;
- III. Produzir e divulgar informações para preparar os participantes (por exemplo, com o orçamento a ser fiscalizado);
- IV. Compartilhar o propósito da reunião;
- V. Estabelecer um processo para a apresentação de propostas da sociedade;
- VI. Analisar as propostas;
- VII. Tomar decisão, selecionando as situações-problema que serão objeto de atuação do Tribunal;
- VIII. Enviar devolutiva do resultado do planejamento para os participantes;
- IX. Informar aos participantes que tiveram suas sugestões aceitas quando os relatórios das fiscalizações estiverem disponíveis ao público.

b. **Utilização dos relatos sobre matéria externa.** De forma sistemática, o Tribunal poderia, a cada ciclo de planejamento, avaliar todos os relatos que foram encaminhados à Ouvidoria e não foram apurados. A combinação desses relatos com outras informações pode levar a situações-problema que devem ser selecionadas. Por exemplo, suponha que haja cinco ocorrências de relatos sobre problemas em convênios para compra de remédios, um em cada unidade da federação. Cada uma das cinco unidades do TCU nos estados pode considerar o relato insuficiente para iniciar uma apuração, mas o conjunto dos cinco relatos pode ser indício suficiente para indicar a criação ou seleção de uma situação-problema a ser enfrentada.

Planejamento

66. Segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU (TCU, 2010):
O planejamento visa delimitar o objetivo e o escopo da fiscalização, definir a estratégia metodológica a ser adotada e estimar os recursos, os custos e o prazo necessários a sua realização.
67. São exemplos de práticas podem ser adotados para promover a participação da sociedade nesta etapa:
- a. **Painéis de referência.** Painéis podem ser projetados para obter a visão dos usuários dos serviços ou a perspectiva da sociedade com respeito à atuação de uma gestão ou programa. Por exemplo, podem-se promover painéis com OSC do tipo grupos de reflexão para obter seu ponto de vista sobre os problemas que estuda. A sociedade poderia participar também dos painéis de referência para validação das matrizes de planejamento.
 - b. **Coleta de dados durante a análise preliminar do objeto.** Também com objetivo de obter informações do ponto de vista do usuário podem-se realizar pesquisas (*surveys*) ou entrevistas com representantes da sociedade. Por exemplo, durante o planejamento de uma fiscalização com objetivo de obter informações sobre transparência e gestão de contratações em municípios, a equipe do TCU obteve informações de uma OSC que: (a) a transparência passiva seria deficiente nos municípios; e (b) havia alguns controles que a equipe inicialmente não pensava em testar que seriam frágeis. Essas informações contribuíram na formação do escopo do levantamento⁷. Outro exemplo poderia ocorrer na seleção de contratos para uma auditoria de conformidade em um município, quando a sociedade poderia fornecer informação preciosa, que por vezes pode não constar dos sistemas informatizados (por exemplo, de que empresas licitantes de um certame pertencem a cônjuges).

Execução

68. Nesta etapa executam-se os procedimentos planejados para coletar e analisar informações, iniciando o desenvolvimento dos achados de auditoria que subsidiarão as conclusões da fiscalização.
69. São exemplos de práticas podem ser adotados para promover a participação da sociedade nesta etapa:
- a. **Utilização de trabalhos de especialistas.** A requisição de especialista da Administração Pública é prática é prevista na [Lei 8.443/1992](#) (art. 101) e no [RITCU](#) (art. 297). Algumas OSC possuem especialistas em diversos temas e, embora não sejam integrantes da Administração Pública, não se vislumbram óbices para que apoiem a execução de auditorias em temas específicos, coletando e realizando análises preliminares de dados. A [ISSAI 1620](#) (*Using the Work of an Auditor's Expert*) contem diretrizes que podem apoiar a execução dessa prática.
 - b. **Apoio na coleta de dados.** Pela sua proximidade com o objeto auditado, a sociedade pode colaborar com o Tribunal da coleta de dados e documentos que estejam disponíveis. Por exemplo, cidadãos podem tirar e enviar fotos de obras que o Tribunal esteja fiscalizando usando aplicativos para celulares. O mesmo poderia ocorrer numa fiscalização na qual há suspeita de que uma empresa seja “fantasma”, onde se poderia levar em consideração dados enviados por um morador do município (por exemplo, uma foto da sede da empresa). Um terceiro exemplo seria a coleta de cópias de boletins de medição de pagamento em um contrato de obra fiscalizado.
 - c. **Apoio na análise preliminar de dados.** Algumas atividades de análise preliminar mais simples podem ser realizadas por terceiros não integrantes das equipes de auditoria, desde que haja controle de qualidade por parte da equipe de auditoria. Esse controle de qualidade significa, na prática, que a equipe de auditoria aplica procedimentos de controle (por exemplo, revisão) e se apropria das análises

⁷ TC 015.812/2018-9 - Levantamento de informações sobre transparência e gestão das contratações de municípios em parceria com o controle social (Rel. Min Walton Alencar)

preliminares dos terceiros. Todas as organizações de auditoria do mundo, inclusive o Tribunal, utilizam estagiários para essas atividades. Da mesma forma e com o mesmo tipo de cautela, cidadãos treinados podem apoiar nessas análises preliminares. Por exemplo, o cidadão que coletou as planilhas de medição conforme mencionado no terceiro exemplo do parágrafo anterior poderia tabular e ordenar os dados em uma planilha eletrônica. Poderia ainda incluir outra coluna na planilha com preços de referência, e uma terceira coluna com as discrepâncias. Essa análise preliminar deve ser apropriada pela equipe antes de ser considerada uma evidência de auditoria.

70. A **coleta e a análise preliminar de dados** que se exemplificam nesta seção não se confundem com a **coleta e a análise de evidências**. A coleta de evidências em uma fiscalização é atribuição exclusiva da equipe que foi designada para a fiscalização. No caso das equipes de fiscalização do Tribunal, a coleta de evidências são atribuições exclusivas dos Auditores Federais de Controle Externo.

71. Quando se trata de dados, a sociedade é mais uma dentre as possíveis fontes, e os dados fornecidos por ela não se convertem automaticamente em evidências na fiscalização, da mesma forma que um documento encaminhado em uma denúncia formal não é considerado automaticamente uma evidência no processo (deve constar como peça do processo, mas não necessariamente é uma evidência que levará a conclusões).

72. De forma similar que os dados oriundos das diversas fontes, aqueles oriundos da sociedade devem ser avaliados pelos auditores que integram a equipe e incorporados ou não como evidências no processo de fiscalização. Por exemplo, nos levantamentos de auditoria constantes dos processos TC 015.812/2018-9 (Ministro-Relator Walton Alencar) e TC 023.755/2018-0 (Ministro-Relator José Múcio), as equipes de auditoria revisaram todos os dados, documentos e análises preliminares apresentados pelos cidadãos que participaram dos trabalhos em parceria com o TCU, para tomarem a decisão se eles (equipe) deveriam ou não considerar essas informações como evidências nos respectivos processos.

Relatório

73. Segundo as Normas de Auditoria do TCU (TCU, 2011):

O relatório de auditoria é o instrumento formal e técnico por intermédio do qual a equipe de auditoria comunica aos leitores o objetivo e as questões de auditoria, o escopo e as limitações de escopo, a metodologia utilizada, os achados de auditoria, as conclusões e as propostas de encaminhamento.

74. Da mesma forma que análises preliminares podem ser incorporadas como papéis de trabalho pelas equipes, após avaliação, descritivos e apêndices também poderiam ser incorporados aos relatórios de auditoria.

Comentário do gestor

75. Esta etapa é aquela na qual o gestor recebe a oportunidade de se manifestar previamente a emissão do relatório da equipe de auditoria. A etapa não é obrigatória em todas as fiscalizações, mas vem se tornando prática executá-la mesmo nas fiscalizações em que não é obrigatória.

76. Apesar de não se vislumbrar possibilidade de participação da sociedade na manifestação do gestor, pode haver possibilidade de o Tribunal oferecer oportunidade à sociedade, enquanto parte interessada, de se manifestar previamente à emissão do relatório. Essa prática agregaria ao relatório a percepção do ator mais interessado na fiscalização: a sociedade. Por exemplo, numa hipotética fiscalização sobre transparência na política de transplantes pode ser interessante apresentar o relatório para que uma OSC que represente os cidadãos na fila de transplantes possa comentar se os aperfeiçoamentos nos mecanismos que foram propostos no relatório atenderiam às suas necessidades.

Apreciação

77. Nesta etapa o Ministro-Relator ou algum dos colegiados do TCU deliberam sobre os resultados da fiscalização. Embora a deliberação seja privativa das autoridades, estas podem realizar uma audiência

pública para melhor se informar sobre alguns fatos, como o fez a Ministra Carmem Lúcia para subsidiar sua posição em matéria considerada controversa que foi submetida à apreciação do STF⁸.

Divulgação

78. Esta etapa tem a finalidade de ampliar o conhecimento da sociedade sobre os resultados das ações avaliadas, contribuindo para aumentar a efetividade do controle, por meio da mobilização da comunidade no acompanhamento e na apreciação dos objetivos, da implementação e dos resultados das políticas públicas.

79. As seguintes práticas podem ser adotadas para promover a participação da sociedade nesta etapa:

- a. **Difusão colaborativa dos resultados.** As partes interessadas externas, inclusive a sociedade, podem usar as estratégias de comunicação em parceria com o Tribunal para divulgar os resultados das fiscalizações, a fim de aumentar sua visibilidade e eficácia. Para isso, é recomendável que o Tribunal desenvolva uma política de comunicação ativa, isto é, tome a iniciativa de promover as várias alternativas de divulgação; e
- b. **Audiências públicas.** Reuniões públicas por meio das quais o Tribunal explica o escopo e os resultados das fiscalizações, a fim de relatar as conclusões, informar e responder perguntas, e que podem ser realizadas especificamente com os meios de comunicação (conferências de imprensa).

Monitoramento

80. Segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU (TCU, 2010):

198 Monitoramento é a verificação do cumprimento das deliberações do TCU e dos resultados delas advindos, com o objetivo de verificar as providências adotadas e aferir seus efeitos.

81. Por consistir em espécie do gênero fiscalização, todas as práticas utilizadas nas outras etapas da fiscalização podem ser utilizadas na etapa de monitoramento.

Considerações nas fiscalizações sobre transparência

82. Nas fiscalizações que abordam práticas ligadas ao princípio da transparência, é fundamental a participação da sociedade.

83. Como o Tribunal tem acesso praticamente sem restrições às informações da Administração Pública, o produto das práticas de transparência da gestão pública são informações para o controle social.

84. Assim sendo, é fundamental que a sociedade seja ouvida durante o processo dessas fiscalizações (planejamento, execução e relatório), para que os resultados efetivamente incrementem o controle social.

85. A publicação de informações que não serão utilizadas pela sociedade não incrementa o controle social, mas sim o dificulta, pois aumenta o esforço de busca pelo que é útil ao controle. Mais ainda, transparência para informação que não é útil ao controle social consiste em desperdício de recursos públicos, pois o gestor despende recursos para promover essa transparência.

Considerações na proposição de fiscalizações com participação da sociedade

86. De forma a reduzir riscos nesse tipo de ação, recomenda-se utilizar o APÊNDICE VII – INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES PARA PFIS como um guia para reunir informações necessárias ao melhor entendimento da ação, bem como para a redução de diversos riscos.

4.2.2. OUTROS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO

87. O apoio da sociedade também é viável nos demais tipos de processos de controle externo (representações, prestações e tomadas de contas etc.), por meio de práticas análogas às descritas no processo de fiscalização. Por exemplo, seriam possíveis as seguintes práticas:

⁸ STF. Notícias STF. *Relatora encerra audiência pública sobre descriminalização do aborto*. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=386005>>. Acessado em: outubro, 2018.

- a. A cada ano o Tribunal determina quais unidades jurisdicionadas devem apresentar os processos de contas anuais, e qual o seu conteúdo. A sociedade poderia participar desse processo de escolha, semelhante à participação no planejamento participativo anual das fiscalizações; e
- b. A sociedade poderia apoiar a apuração de uma representação por meio da coleta de dados preliminares, semelhante ao realizado na etapa de execução de uma fiscalização.

5. GERENCIAMENTO DE RISCOS NAS PARCERIAS

88. As diretrizes para gestão de riscos no Tribunal constam da [Resolução-TCU 287/2017](#), que contém os seguintes princípios para essa atividade:

Art. 4º Constituem princípios da gestão de riscos no TCU:

I - fomentar a inovação e a ação empreendedora responsáveis;

II - considerar riscos e também oportunidades;

III - aplicar-se a qualquer tipo de atividade ou projeto;

IV - aplicar-se de forma contínua e integrada aos processos de trabalho;

V - basear-se nas melhores informações disponíveis;

VI - ser implantada por meio de ciclos de revisão e melhoria contínua;

VII - considerar a importância dos fatores humanos e culturais; e

VIII - ser dirigida, apoiada e monitorada pela alta administração.

89. Por meio das orientações constantes deste documento, propõem-se avançar no tema de parceria do Tribunal com a sociedade e foram apresentadas novas oportunidades para essas (capítulos 3 e 4), de forma que esse avanço pode ser considerado inovação no Tribunal. Considerando os incisos I a V acima, **recomenda-se que todas as ações de controle do Tribunal em parceria com a sociedade tenham um gerenciamento de riscos formalizado**, por meio de um plano de tratamento de riscos⁹ **aprovado pelo gestor dos riscos**.

90. O [Manual de Gestão de Riscos do TCU](#) deve ser utilizado como referência para o gerenciamento de riscos nos trabalhos em parceria com a sociedade. De forma complementar, pode-se utilizar o [Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos do TCU](#).

91. Como forma de apoiar a gestão de riscos que deve ser executada, a Figura 2 exemplifica um processo de trabalho que pode ser seguido para o planejamento e execução de ações de controle em parceria com a sociedade.

⁹ Para este e outros termos relacionados à terminologia de risco, consultar o [Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos do TCU](#).

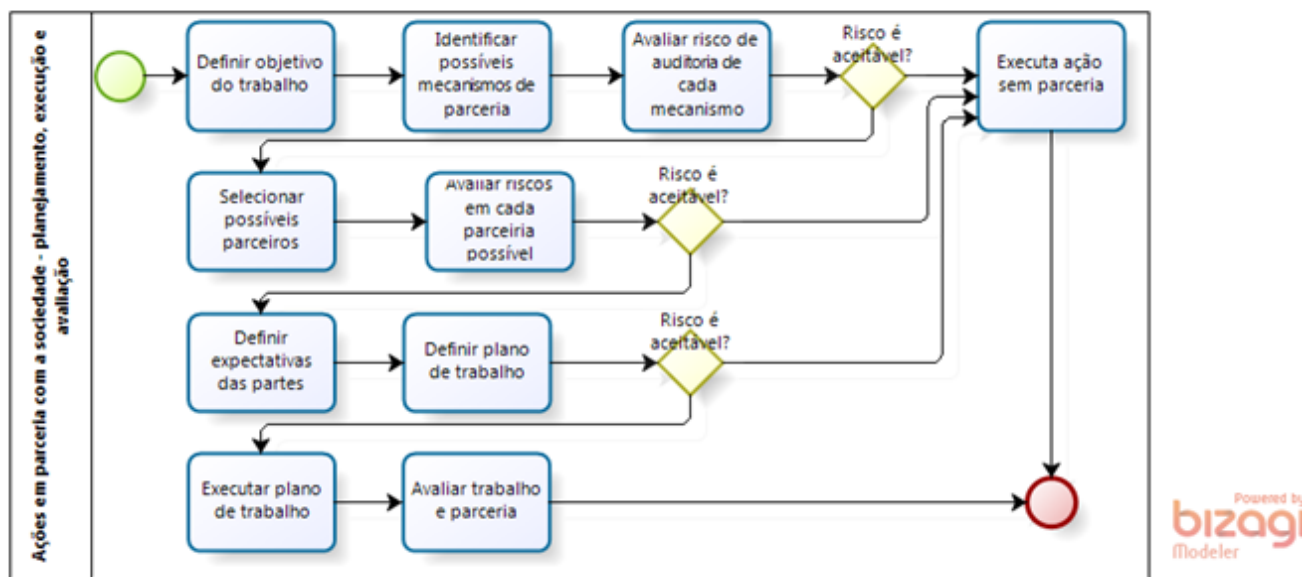


Figura 2 - Planejamento e execução de ações em parceria com a sociedade

92. O APÊNDICE III – PLANO DE TRATAMENTO DE RISCOS contém sugestão de um conjunto **mínimo** de riscos que devem ser gerenciados nessas ações. Além da gestão deste conjunto mínimo, os responsáveis pelo trabalho devem aplicar julgamento profissional, devido zelo e ceticismo profissional para identificar, avaliar e tratar outros riscos, em especial riscos específicos de cada trabalho.

93. No apêndice, os riscos são descritos por três elementos - causa, evento e efeito -, e estão agrupados em seis categorias de fatores de risco: pessoas, informações, processos, recursos materiais e financeiros, tecnologia e externo.

94. Consideraram-se duas possibilidades para o tratamento dos riscos:

- a. Reduzir o risco: que envolve a implementação de um ou mais controles para detectar, prevenir ou atenuar o risco.
- b. Evitar o risco: que implica não realizar o trabalho em parceria.

95. Para os riscos constantes do apêndice, não foram sugeridos os tratamentos de aceitar nem transferir.

96. Os apêndices IV a IX contém ferramentas de apoio as ações de controle sugeridas para reduzir os riscos do Apêndice III.

6. REFERÊNCIAS

ABNT (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS). ABNT NBR ISO 9000: *Sistemas de Gestão de qualidade: Fundamentos e vocabulário*. Rio de Janeiro, 2000.

ANDRIOLI, L.G.G. e outros. *Governança Organizacional aplicada em Saúde Pública*. Revista do TCU, edição 140, p. 24-35. Brasília: 2018. Disponível em: <revista.tcu.gov.br>. Acesso em: outubro, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: outubro, 2018.

_____. _____. *Orientações para Seleção de Objetos e Ações de Controle*. Brasília: TCU, Segecex, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A258DA3A420158DEBDEAD F5535>. Acesso em: outubro, 2018.

_____. _____. *Padrões de Levantamento*. Portaria-Segecex 15/2011. Brasília: TCU, Segecex, Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos (Adplan) e Secretaria Adjunta de Supervisão e Suporte (Adsup), 2011. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: outubro, 2018.

_____. _____. Acórdão nº 608/2015-TCU-Plenário. Ata 10, Sessão de 25/03/2015. *Auditoria realizada no Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (FNDE) para avaliar a qualidade das assistências técnica e financeira prestadas no que concerne à ampliação da rede de infraestrutura da educação, efetuada por meio da construção de creches (Programa Proinfância), escolas de ensino fundamental e médio (espaços educativos de 1, 2, 4, 6 e 8 salas), e quadras poliesportivas (com vestiário ou palco)*. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: outubro, 2018.

_____. _____. *Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União*. Revisão Junho 2011. Brasília: TCU, 2011. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: outubro, 2018.

_____. _____. *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*. Brasília: TCU, 2012. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: março, 2017.

_____. _____. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública*. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: outubro, 2018.

_____. _____. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: outubro, 2018.

OLACEFS. Organización Latinoamericana e del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. *Guía Virtual – Auditoría Participativa*. 2015. Disponível em: <e-participatoryaudit/esp/index.html>. Acesso em: setembro, 2018.

INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions). *The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens* (ISSAI 12). Beijing, 2013. Disponível em: <www.issai.org>. Acesso em: outubro, 2018.

_____. *Principles of transparency and accountability* (ISSAI 20). Johannesburg, 2010. Disponível em: <www.issai.org>. Acesso em: outubro 2018.

_____. *Fundamental Principles of Public Sector Auditing* (ISSAI 100). Beijing, 2013. Disponível em: <www.issai.org>. Acesso em: outubro, 2018.

_____. *Using the Work of Internal Auditors* (ISSAI 1610). Johannesburg 2010. Disponível em <www.issai.org>. Acesso em: outubro, 2018.

_____. *Using the Work of an Auditor's Expert* (ISSAI 1620). Johannesburg 2010. Disponível em <www.issai.org>. Acesso em: outubro, 2018.

7. APÊNDICES

7.1. APÊNDICE I - NORMAS E BOAS PRÁTICAS

2.1. [Constituição Federal](#)

Art. 1º [...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

[...]

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

2.2. [Lei Complementar 101/2001](#)

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

[...]

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

2.3. [Estratégia de Governança Digital: Transformação Digital – Cidadão e governo 2016-2019 \(edição revisada\)](#)

8. Princípios para a governança digital

[...]

8. Participação e controle social: possibilitar a colaboração dos cidadãos em todas as fases do ciclo das políticas públicas e na criação e melhoria dos serviços públicos. Órgãos e entidades públicas devem ser transparentes e dar publicidade à aplicação dos recursos públicos nos programas e serviços do Governo Federal, fornecendo informação de forma tempestiva, confiável e acurada para que o cidadão possa supervisionar a atuação do governo.

2.4. [Lei 12.527/2011](#)

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da Administração Pública e com as seguintes diretrizes:

[...]

V - desenvolvimento do controle social da Administração Pública.

2.5. [Decreto s/n, de 8 de julho de 2011](#)

Convoca a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social - CONSOCIAL e revoga o Decreto de 8 de dezembro de 2010.

Art. 1º Fica convocada a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social - CONSOCIAL, cuja etapa nacional será realizada no período de 18 a 20 de maio de 2012, na cidade de Brasília, Distrito Federal, com o tema: “A sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública”.

Art. 2º A 1ª CONSOCIAL terá como objetivos:

I - debater e propor ações da sociedade civil de acompanhamento e controle da gestão pública e de fortalecimento da interação entre sociedade e governo;

II - promover, incentivar e divulgar o debate e o desenvolvimento de novas ideias e conceitos sobre a participação social no acompanhamento e controle da gestão pública;

III - discutir e propor mecanismos de transparência e de acesso a informações e dados públicos, a serem implementados pelos órgãos e entidades públicas, e fomentar o uso dessas informações e dados pela sociedade;

IV - debater e propor mecanismos de sensibilização e mobilização da sociedade em prol da participação no acompanhamento e controle da gestão pública;

V - discutir e propor ações de capacitação e qualificação da sociedade para o acompanhamento e controle da gestão pública, que utilizem, inclusive, ferramentas de tecnologias de informação;

VI - desenvolver e fortalecer redes de interação dos diversos atores da sociedade para o acompanhamento da gestão pública; e

VII - debater e propor medidas de prevenção e combate à corrupção que envolvam ações de governo, empresas e sociedade civil.

2.6. [Decreto 8.777/2016](#)

Art. 1º Fica instituída a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, com os seguintes objetivos:

[...]

V - fomentar o controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e à melhor oferta de serviços públicos para o cidadão; ações de governo, empresas e sociedade civil.

2.7. [Decreto 8.638/2016](#)

Art. 1º Fica instituída a Política de Governança Digital para os órgãos e as entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades:

[...]

II - estimular a participação da sociedade na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital;

2.8. [How to increase the use and impact of audit reports](#) (INTOSAI Capacity Building Committee – 2010)

Usar organizações da sociedade civil para aumentar o resultado

[...]

77 As EFS podem criar uma maneira de as OSC, com base em seu contato próximo com os cidadãos, alertarem a EFS sobre possíveis problemas e pedir que seja realizada uma auditoria. [...].

78 As EFS podem encorajar as OSC a se apropriar das conclusões da EFS e compartilhá-las amplamente de diversos meios [...].

79 As OSC também podem acompanhar questões que surgem em um relatório de auditoria. Esses grupos podem ajudar monitorar as ações do auditado para atender um relatório de auditoria e também audiências legislativas. Junto com atenção da mídia, esse monitoramento pode pressionar o auditado a tomar ação corretiva

(Tradução livre)

2.9. [INTOSAI Guideline - Communicating and Promoting the Value and Benefits of SAIs](#) (INTOSAI - 2013)

3.2.4 Instrumentos e ferramentas para promover a participação das partes interessadas na auditoria

As EFS também devem interagir com as principais partes interessadas, a fim de promover e de ser susceptível à participação dessas partes interessadas no processo de auditoria. Essas interações podem ter várias formas, incluindo:

a) criação de estruturas delineando como a EFS recebe informações / insumos dos cidadãos, como essas informações são usadas, e como a EFS fornece devolutivas aos cidadãos para dar transparência sobre como suas preocupações foram tratadas. [...]

b) realização de treinamento e publicação de materiais de orientação sobre processos de auditoria para outros órgãos governamentais, agências, pessoal legislativo, mídia e grupos de cidadãos potencialmente interessados, [...]

c) realizando reuniões em assembleias municipais com jurisdições locais para reunir pontos de vista que possam interessar às auditorias e para fornecer informações sobre como a EFS funciona, [...]

d) convocando grupos focais de cidadãos com o propósito expresso de encorajar os cidadãos a fornecer informações e dados para auditorias específicas, [...]

e) consultando grupos de cidadãos para reunir seus pontos de vista e perspectivas em relação a temas como o planejamento estratégico e as normas de auditoria das EFS;

f) solicitar informações do cidadão para obter feedback sobre questões em análise pelas EFS ou para avaliar a utilidade do trabalho da EFS [...]

g) conduzir projetos de auditoria conjunta / participativa com organizações não pertencentes à EFS (quando apropriado)

(Tradução livre)

2.10. [Declaração de Cartagena das Índias](#) (Olacefs – 2006)

Artigo II: Sobre as políticas e medidas de prevenção e sanção
[...]

9. As EFS encorajarão a participação da sociedade civil para que suas queixas sejam ouvidas e atendidas e para que se envolvam ativamente nos processos de controle social.

(Tradução livre)

2.11. [Declaração de Assunção](#) (Olacefs – 2010)

6. Participação cidadã ativa. A sociedade civil tem a capacidade de organizar-se para exercer um controle da cidadania. Participação ativa frequentemente como parte do sistema de prestação de contas (accountability social), no controle da legalidade e o uso eficiente dos recursos públicos. As EFS fortalecerão suas estratégias, vínculos e mecanismos de comunicação e interação com a sociedade civil, em procura de envolvê-los eficazmente nos sistemas de prestação de contas que estão em construção na região; capacitarão aos funcionários no procedente para que sejam verdadeiros “prestadores de conta” ante a cidadania; coadjuvarão na construção de um marco institucional que brinde a devida oportunidade e efetividade no acesso à informação estatal pertinente por parte dos cidadãos, que fomentem uma maior cultura de transparência governamental; realizarão as ações necessárias para melhorar o conhecimento público sobre a lógica que governa a todo o sistema de prestação de conta, para contribuir a que o cidadão exerça adequadamente seu papel no sistema.

2.12. [Declaração de Santiago](#) (Olacefs – 2013)

Nona: OLACEFS facilitará o desenvolvimento de diversas formas de relacionamento e boas práticas no gerenciamento e trabalho colaborativo com cidadãos e sociedade civil, especialmente na facilitação de suas queixas, fornecendo informações úteis e acessíveis com base em dados abertos e incluindo-os no ciclo de auditoria, entregando e complementando, assim, as Declarações de Cartagena de Índias e Assunção e ISSAI 1,10,12,20 e 21.

(Tradução livre)

2.13. [Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgão e Entidades da Administração Pública](#) (TCU – 2014)

Práticas relacionadas a relacionamento com partes interessadas

Prática E1.1 - Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.

[...]

Prática E1.2 - Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.

2.14. Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União ([PET 2015-2021](#)).

[...]

5. DIRECIONADORES ESTRATÉGICOS

[...]

5.3. Cenários

[...]

Os direcionadores estratégicos definidos para o PET 2015-2021 foram os seguintes:

[...]

Parcerias Estratégicas

[...]

5. Implementar parcerias com centros de ensino e pesquisa e com setores da sociedade organizada;

[...]

8. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E INDICADORES DE DESEMPENHO

[...]

3. Fomentar a Administração Pública transparente

Transparência significa divulgação oportuna de todas as questões relevantes relacionadas à organização, inclusive situação financeira, desempenho, composição e governança. É dever dos órgãos públicos apresentar à sociedade dados e informações sobre sua gestão. Quanto mais bem informada for a sociedade, melhor condição terá para exercer o controle social sobre a atuação de seus representantes.

[...]

14. Aperfeiçoar a comunicação do TCU com as partes interessadas

[...]

O TCU deve contribuir para a transparência da atuação de órgãos, entidades e gestores públicos e, dessa maneira, induzir o exercício do controle social. Para tanto, deve divulgar as informações que produz, em linguagem acessível à sociedade, com qualidade e tempestividade, de forma a possibilitar a participação ativa das partes interessadas no controle da gestão pública.

[...]

12. MACROPROCESSOS

[...]

Macroprocesso 2 - Promoção da transparência e do controle social

Tem por objetivo tornar disponíveis para a sociedade, imprensa, câmaras municipais, assembleias legislativas e conselhos incumbidos do controle social, informações acerca da gestão pública, dos resultados e dos benefícios do controle externo e, de forma específica, para denunciantes, representantes e solicitantes, informações acerca dos fatos apurados pelo TCU ou as informações solicitadas.

[...]

(Sublinhado)

7.2. APÊNDICE II – JORNADA DO CIDADÃO NO CONTROLE

CUMPRIMENTO DA JORNADA DE TRABALHO

INTRODUÇÃO

 É possível acumular cargos no serviço público?

- Quais cargos podem ser acumulados?
- Como fica o cumprimento da jornada de trabalho nestes casos?



SELEÇÃO DE AMOSTRA DE INDÍCIOS DE DESCUMPRIMENTO DA JORNADA DE TRABALHO

 Como identificar indícios e selecionar amostra?



Acesso à base de dados e execução dos procedimentos
www.lixixxxx.gov.br 

SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES ÀS ORGANIZAÇÕES ENVOLVIDAS

 Como solicitar as informações necessárias para a apuração dos indícios?



Acesso ao modelo de solicitação de informações 

ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES

 Como analisar as informações e registrar as conclusões?



Acesso à planilha de controle 

O QUE FAZER SE HOUVER IRREGULARIDADES



Fluxo para decidir qual ação tomar

- Gráfico do fluxo
- Por que seguir essa sequência de passos?




Comunicação ao Gestor

- Dicas para uma comunicação efetiva com o Gestor
- Modelo de comunicação de irregularidade ao Gestor




Subindo na escada hierárquica da organização até a Ouvidoria

- Os níveis hierárquicos
- Acesso às ouvidorias públicas:
www.tcu.gov.br




Comunicação ao Ministério Público

- Com qual Procurador devo falar: federal ou estadual?
- Dicas para uma comunicação efetiva com o Ministério Público
- Modelo de comunicação de irregularidade ao Ministério Público





Comunicação ao Tribunal de Contas

- Com qual Tribunal devo falar: TCU, TCE ou TCM?
- Dicas para uma comunicação efetiva com o Tribunal de Contas
- Acesso às ouvidorias dos Tribunais de Contas
www.tcu.gov.br





MONITORAMENTO



Como monitorar o Plano de ação do Gestor?



REGISTRE SUA AÇÃO E GANHE PONTOS



Conheça o programa de reconhecimento "Cidadão-auditor"



Registre sua ação
www.tcu.gov.br



CONTROLE 2.0 - A SOCIEDADE NO CONTROLE

7.3. APÊNDICE III – PLANO DE TRATAMENTO DE RISCOS

Código	Causa	Evento	Efeito	Tratamento do risco
Fonte: PESSOAS				
R_Pes_01	Deficiências em pessoal no TCU (quantidade, ou qualificação para trabalhos em parceria com a sociedade).	Trabalho realizado não tem qualidade. Realização de poucos trabalhos em parceria.	Resultados pretendidos não são alcançados. Desmotivação dos parceiros não selecionados. Danos à imagem (falta de comprometimento do TCU com parcerias).	<u>Prevenir</u> : disseminar conteúdo dessas orientações no público interno. <u>Prevenir</u> : desenvolver competências necessárias no público interno. <u>Prevenir</u> : selecionar, inicialmente, trabalhos mais simples e com resultados mais rápidos (“frutos baixos”). <u>Prevenir</u> : divulgar que estratégia de parceria é experimentação. <u>Prevenir</u> : divulgar importância dos demais trabalhos executados pelo TCU.
R_Pes_02	Deficiências em pessoal no parceiro (quantidade ou qualificação).	Trabalho realizado não tem qualidade. Realização de poucos trabalhos em parceria.	Trabalho sem credibilidade. Desperdício de recursos no TCU. Danos à imagem.	<u>Detectar</u> : avaliar previamente capacidade dos potenciais parceiros (se há pessoal em quantidade e com qualificação adequados). <u>Prevenir</u> : preencher eventual lacuna de competência. <u>Prevenir</u> : estabelecer plano de trabalho ¹⁰ contendo todos os recursos humanos do parceiro necessários (para treinamento e execução do trabalho).
R_Pes_03	Deficiência, real, potencial ou aparente, na independência e na objetividade do parceiro (parcialidade).	Trabalho realizado não tem objetividade (falta de independência pode ser potencial ou aparente).	Trabalho sem credibilidade. Danos à imagem.	<u>Detectar</u> : avaliar independência do parceiro (OSC e seus integrantes) e decidir tratamento (evitar ou reduzir). <u>Prevenir</u> : solicitar declaração do parceiro APÊNDICE IV – DECLARAÇÃO DE INDEPENDÊNCIA E OBJETIVIDADE.
R_Pes_04	Expectativas diferentes do TCU e dos parceiros.	Expectativas são frustradas.	Dificuldades para realizar novas parcerias (com o mesmo ou outro parceiro). Resistência interna (no TCU) a esse tipo de parceria. Danos à imagem.	<u>Prevenir</u> : detalhar expectativas no plano de trabalho, usar mecanismo para validá-los com as partes antes de iniciar o trabalho e documentar essa validação.

¹⁰ Sobre plano de trabalho, ver APÊNDICE IX – PLANO DE TRABALHO.

Código	Causa	Evento	Efeito	Tratamento do risco
Fonte: INFORMAÇÕES				
R_Inf_01	Informações necessárias ao trabalho estão classificadas no TCU.	TCU compartilha informações classificadas.	Desconformidade com a legislação. Danos à imagem.	<u>Evitar</u> : verificar se a informação é classificada na organização (pode ocorrer de a informação estar classificada no TCU, mas não na organização) e se o parceiro pode solicitar essa informação diretamente à organização, orientando-o a solicitá-la diretamente. <u>Evitar</u> : não compartilhar informação classificada em hipótese alguma.
R_Inf_02	Diversas.	TCU utiliza informações não confiáveis.	Trabalho sem qualidade. Danos à imagem.	<u>Prevenir</u> : avaliar a objetividade e independência do parceiro que coletou ou pré-analisou as informações. <u>Prevenir</u> : avaliar a competência do parceiro que coletou ou pré-analisou as informações. <u>Prevenir</u> : avaliar o método utilizado pelo parceiro na coleta ou pré-análise das informações. <u>Prevenir</u> : avaliar de forma sistemática se todas as informações vindas de terceiros possuem atributos necessários para serem apropriadas pelo TCU como evidência (relevante, válida, confiável). Observação: papel de trabalho com avaliação deve ser anexado ao processo. Ver APÊNDICE VI – AVALIAÇÃO DE DADOS E INFORMAÇÕES COLETADAS.
R_Inf_03	TCU oferece serviços à sociedade, mas não os oferece aos gestores.	Sociedade melhor preparada para o controle que gestores.	Aumento de conflitos entre sociedade e gestores. Aumento de denúncias nos órgãos de controle. Danos à imagem diante dos gestores.	<u>Prevenir</u> : oferecer os serviços aos gestores preferencialmente antes, no mínimo durante, e nunca depois, de oferecê-los à sociedade.
Fonte: PROCESSOS (utilizou-se o processo contido na Figura 2- Planejamento e execução de ações em parceria com a sociedade)				
R_Pro_01	Deficiência na compreensão das práticas de ações com participação da sociedade. Objetivos do trabalho imprecisos.	Prática para parceria é inadequada para os objetivos pretendidos.	Resultados pretendidos não são alcançados.	<u>Prevenir</u> : confirmar que o objetivo do trabalho está bem definido. <u>Detectar</u> : avaliar risco de cada prática possível, antes de selecionar parceiros.

Código	Causa	Evento	Efeito	Tratamento do risco
R_Pro_02	Deficiência em critérios para escolher parceiros.	TCU escolhe parceiros de forma (ainda que aparentemente) parcial.	Danos à imagem. R_Pes_02. R_Pes_03.	<u>Prevenir</u> : oportunizar a possibilidade de parceria ao maior número possível de potenciais interessados. <u>Atenuar</u> : definir e explicitar critérios de escolha de parceiros.
R_Pro_03	Diversos.	Escolha de parceiro inadequado.	Diversos	<u>Detectar</u> : avaliar risco de cada par (prática, parceiro) possível.
R_Pro_04	Entendimentos diferentes do TCU e dos parceiros sobre os recursos necessários ao trabalho, inclusive quando ao momento de sua disponibilidade.	Recursos necessários não estão disponíveis.	Trabalho não é realizado.	<u>Prevenir</u> : estabelecer plano de trabalho contendo todos os recursos necessários, inclusive com prazo para disponibilidade - APÊNDICE VIII – ACORDO DE COOPERAÇÃO e APÊNDICE IX – PLANO DE TRABALHO. <u>Detectar</u> : avaliar risco de o plano de trabalho não ser cumprido pelo parceiro ou pelo TCU.
R_Pro_05	Diversos.	Parceiro usa indevidamente imagem do TCU.	Danos à imagem.	<u>Prevenir</u> : solicitar termo do parceiro - APÊNDICE V – TERMO DE RESPONSABILIDADE.
R_Pro_06	Objetivos do trabalho estão imprecisos. Parceiro não utilizar critérios razoáveis para o controle.	Parceiro abusa da prerrogativa de controle social.	Paralisação da Administração Pública. Danos à imagem.	<u>Prevenir</u> : confirmar que o objetivo do trabalho está bem definido, usar mecanismo para validá-los com o parceiro antes de iniciar o trabalho e documentar essa validação. <u>Prevenir</u> : solicitar termo do parceiro - APÊNDICE V – TERMO DE RESPONSABILIDADE. <u>Detectar</u> : Estabelecer canal para que gestores possam comunicar abusos. <u>Prevenir</u> : avaliar criação e manutenção de base de dados com desempenho dos parceiros. <u>Atenuar</u> : excluir parceiro de futuras ações.
R_Pro_07	Diversos.	Pulverização no TCU de várias ações em parceria com a sociedade (e possivelmente outras sem parceira).		<u>Prevenir</u> : considerar as ações em parceria e sem parceria com a sociedade em conjunto no planejamento das ações do Tribunal.
R_Pro_08	TCU e OSC têm processos de trabalho diferentes.	Não cumprimento do plano de trabalho.	Trabalho não é realizado. Trabalho consome mais recursos que previsto.	<u>Prevenir</u> : discutir detalhadamente e em conjunto (TCU e parceiro) o plano de trabalho, antes de sua assinatura e antes do início de sua execução.

Código	Causa	Evento	Efeito	Tratamento do risco
R_Pro_09	Diversas.	Gestor não corrige irregularidade, mesmo notificado pela sociedade.	Ações são eficazes, mas não efetivas (o trabalho é completado, mas a realidade não muda).	<u>Prevenir</u>: Desenhar processos de trabalhos completos, incluindo todas as possibilidades para dar consequência às eventuais irregularidades identificadas. <u>Prevenir</u>: Incluir nos processos de trabalho a transparência dos resultados, de forma a aumentar motivação para o alcance da efetividade. <u>Detectar</u>: realizar atividades de avaliação do trabalho e da parceria (“lições aprendidas”).
R_Pro_10	Diversas.	Parceiro não cumpre plano de trabalho.	Trabalho não é executado.	<u>Detectar</u>: realizar atividades de avaliação do trabalho e da parceria (“lições aprendidas”). <u>Prevenir</u>: avaliar criação e manutenção de base de dados com desempenho dos parceiros. <u>Prevenir</u>: avaliar possibilidade de recompensa.
Fonte: RECURSOS MATERIAIS E FINANCEIROS				
R_Fin_01	Diversas.	Recursos materiais e financeiros não estão disponíveis tempestivamente.	Trabalho não é executado.	<u>Prevenir</u> : estabelecer plano de trabalho contendo todos os recursos materiais e financeiros necessários, inclusive com prazo para disponibilidade.
Fonte: TECNOLOGIA				
R_Tec_01	Parceiro não dispõe de acesso aos recursos tecnológicos necessários.	Parceiro não usa os recursos tecnológicos necessários.	Trabalho não é executado.	<u>Prevenir</u> : estabelecer plano de trabalho contendo todos os recursos materiais e financeiros necessários, inclusive com prazo para disponibilidade.
R_Tec_02	Parceiro não tem cultura de usar os recursos tecnológicos necessários.	Parceiro não usa os recursos tecnológicos necessários.	Trabalho não é executado.	<u>Prevenir</u> : aculturar parceiro com uso da tecnologia.
Fonte: EXTERNA				
R_Ext_01	Falta de clareza do funcionamento das parcerias entre o TCU e a sociedade.	Entendimento de que as parcerias entre TCU e sociedade não guardam conformidade com a legislação (p.ex., difusão da ideia de que o TCU está terceirizando suas atividades).	Danos à imagem.	<u>Prevenir</u> : disseminar conteúdo dessas orientações no público externo.

7.4. APÊNDICE IV – DECLARAÇÃO DE INDEPENDÊNCIA E OBJETIVIDADE

DECLARAÇÃO DE INDEPENDÊNCIA E OBJETIVIDADE

[ORGANIZAÇÃO OU CIDADÃO], doravante chamado (a) PARCEIRO, entende que independência e objetividade são valores fundamentais para o controle social da Administração Pública, que consistem em ser livre de circunstâncias ou influências que afetem ou possam ser vistas como capazes de afetar o julgamento profissional (capacidade de aplicar coletivamente conhecimentos, habilidades e experiência para chegar a um resultado) e de agir de maneira imparcial e sem viés.

O PARCEIRO declara estar livre de impedimentos à independência e à objetividade, sejam eles reais ou percebidos, que resultem de viés político, participação na gestão, auto-revisão, interesse financeiro ou outro interesse pessoal, relacionamentos indevidos com ou influência indevida de terceiros.

O PARCEIRO declara ainda que, na [AÇÃO DE PARCERIA] irá:

1. manter independência de influências políticas e ser livre de viés político;
2. não estar envolvido na tomada de decisões da gestão da organização objeto do controle;
3. não exercer o controle social sobre seu próprio trabalho (no caso de ser colaborador da organização objeto do controle);
4. evitar controlar organizações nas quais tenha recentemente sido empregado, sem adotar salvaguardas apropriadas;
5. evitar circunstâncias em que interesses pessoais possam afetar as decisões;
6. evitar circunstâncias em que as relações com a administração ou o pessoal da organização controlada ou de outras organizações possam impactar a tomada de decisão;
7. recusar presentes, gratuidades ou tratamento preferencial que possam prejudicar a independência ou a objetividade.

Por fim, caso surja alguma ameaça ou situação nas quais a sua independência ou objetividade possam ser comprometidos, o PARCEIRO informa o fato ao Tribunal de Contas da União de imediato.

(Local), (Data)

Nome:

CPF/CNPJ:

7.5. APÊNDICE V – TERMO DE RESPONSABILIDADE**TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO USO E DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES RECEBIDAS DO TCU**

[ORGANIZAÇÃO OU CIDADÃO], doravante chamado (a) PARCEIRO, declara que:

1. Responsabiliza-se integralmente e a qualquer tempo pela adequada utilização das informações a que tiver acesso, estando ciente de que pode vir a ser responsabilizado por danos morais e materiais decorrentes da utilização, reprodução ou divulgação indevida dessas informações e isentando o Tribunal de Contas da União de qualquer responsabilidade a este respeito;
2. Está ciente das restrições a que se referem os arts. 4º e 6º da Lei nº 8.159, de 08.01.1991 (Lei de Arquivos); da Lei nº 9.610, de 19.02.1998 (Lei de Direitos Autorais); dos arts. 138 a 145 do Código Penal, que prevê os crimes de calúnia, injúria e difamação; bem como da proibição, decorrente do art. 5º, X, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, de difundir as informações obtidas que, embora associadas a interesses particulares, digam respeito à honra e à imagem de terceiros, além do art. 25, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação Pública);
3. Está ciente da obrigatoriedade de, por ocasião da eventual divulgação das referidas informações, mencionar a fonte a que os respectivos originais pertencem;
4. Está ciente de que autorizações relativas a direitos autorais e de imagem, quando pertinentes, devem ser solicitados aos autores ou retratados.

(Local), (Data)

Nome:

CPF/CNPJ:

7.6. APÊNDICE VI – AVALIAÇÃO DE DADOS E INFORMAÇÕES COLETADAS

1. Informações preliminares	
1.1. Descrição dos dados/informações:	
1.2. Identificação do terceiro (fornecedor dos dados/informações):	
1.3. Etapa da fiscalização onde se pretende utilizar o dado/informação:	[ver Figura 1- Processo de trabalho de fiscalização (fonte: TCU, 2016)]
1.4. Propósito de utilização dos dados/informações:	[exemplos: apontar riscos em objeto, para fins de seleção do objeto de controle; descrever objeto da auditoria, único indício de irregularidade, corroborar outros indícios de irregularidade, contradizer outro indício de irregularidade...].
2. Avaliação do terceiro e seus procedimentos	
2.1. A atuação do terceiro atendeu aos princípios da objetividade e da independência?	[S/N e justificativa]
2.2. O terceiro detinha o nível de competência necessário para a tarefa de pré-coleta/pré-análise dos dados/informações?	[S/N e justificativa]
2.3. O método utilizado pelo terceiro consistiu numa abordagem sistemática e disciplinada, inclusive com controle de qualidade?	[S/N e justificativa]
2.3.1. Caso não tenha havido controle de qualidade, é possível sanar o fato (por exemplo, realizando o controle de qualidade)?	[S/N e justificativa]
3. Avaliação dos dados/informação	
3.1. Suficiência:	[S/N e justificativa]
3.2. Adequação:	[S/N e justificativa]
3.2.1. Relevância:	[S/N e justificativa]
3.2.2. Validade:	[S/N e justificativa]
3.2.3. Confiabilidade:	[S/N e justificativa]
4. Conclusão	
	[O dado/informação PODE/NÃO PODE ser utilizada com o propósito pretendido.]
5. Responsáveis pela avaliação	
Equipe	
Supervisor	
Secretário	

7.7. APÊNDICE VII – INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES PARA PFIS

[NOME DA AÇÃO]

[Secretaria de Controle Externo de ...]

Resumo. [Em um parágrafo].

A. Justificativa

a. Situação-problema

1. Descrever a situação-problema (pode usar informações do sistema “conhecer”, complementado se necessário).
2. ...

b. Oportunidade

3. Explicar porque é oportuno realizar ação de controle nessa situação-problema em parceria com ator externo.
4. ...

B. Resultados pretendidos

a. Transformação esperada

5. Descrever a transformação esperada. Por exemplo, OGS produz norma de governança e organizações implementam mecanismos de governança. Outro exemplo, determinar a correção de pagamentos indevidos e implantar controles.

b. Benefícios esperados

6. Descrever o benefício esperado: Por exemplo: melhoria do serviço prestado. Outro exemplo: recuperação de valores indevidos e diminuição de pagamentos indevidos.

C. Objetivo e resultados-chave¹¹ da fiscalização

7. O **objetivo** da fiscalização será ...
8. Como **resultados-chave** da fiscalização podem-se citar:
 - 8.1. RC1
 - 8.2. RC2
 - 8.3. ...

D. Premissas¹² consideradas

9. Premissas são **suposições dadas como certas** sobre o ambiente e os fatores externos ao projeto, que não estão sob controle do gerente do projeto. Exemplos: a equipe não será modificada; será utilizada a rede social da ONG para comunicação com os participantes; a TI desenvolverá um aplicativo móvel para apoiar. Premissas devem ser validadas.
10. Descrever quem estabeleceu as premissas que foram utilizadas na concepção da ação de controle e quais são elas – algumas podem vir da Segecex, outras da secretaria etc.

¹¹ OKR (Objective and Key-Results). Objetivos são o que quero alcançar, e são qualitativos. Resultados-chave são os critérios de sucesso do objetivo e devem ser o “mais possível” SMART (*Specific* – específicos, *Measurable* – mensuráveis, *Attainable* – atingíveis, *Realistic* – realistas, *Time Bound* – temporizáveis). Para saber mais consultar <https://www.heflo.com/pt-br/gerenciar-negocios/exemplos-de-okr/>

¹² Consultar <http://www.projectbuilder.com.br/blog-pb/entry/pratica/como-planejar-a-implantacaode-um-pmo-enxuto-com-project-model-canvas>

- 10.1. P1
- 10.2. P2
- 10.3. ...

E. Restrições consideradas

- 11. Restrições são **limitações do projeto**, de qualquer natureza e origem, que impactam no desenvolvimento do trabalho da equipe. Exemplos: o trabalho deve acabar até 30/agosto; não haverá recursos para diárias e passagens.
- 12. Descrever quem estabeleceu as restrições que foram utilizadas na concepção da ação de controle e quais são elas – algumas podem vir da Segecex, outras da secretaria etc.
- 12.1. R1
- 12.2. R2
- 12.3. ...

F. Mapa de atores

- 13. Para cada ator: descrição, classificação (grupo de interesse, sócio estratégico etc.)
- 14. Sintetizar os pontos mais importantes da análise SWOT (referenciar o anexo I)
- 14.1. ...

G. Plano de ação

- 15. Definir período previsto (início e fim).
- 16. Descrição dos principais componentes e atividades (sem prazos, para leitura mais fluida), fazendo referência ao anexo II (cronograma) e anexo III (matriz RACI¹³).
- 17. Considerar se e como envolver o relator.
- 18. ...

H. Plano de comunicação¹⁴

- 19. Descrever se e como se pretende realizar a divulgação dos resultados do trabalho, considerando, inclusive, a parceria com o ator externo. Pensar na comunicação em todas as fases do trabalho. Avaliar a possibilidade de realização de evento. Atentar aos elementos “como” e “por quem”.

I. Sustentabilidade

- 20. Descrever aspectos de sustentabilidade da ação empreendida. Por exemplo, como pretende “fidelizar” o parceiro externo, se e como se pretende passar da estratégia de “staff sob demanda” para “comunidade e nutirão”.

J. Medição do impacto

- 21. Descrever como se pretende medir o impacto das ações (ver capítulo 4).

K. Gestão de riscos

- 22. Fazer a gestão de riscos do trabalho no anexo IV, informando se há riscos residuais altos. Sugestão: considerar roteiro do TCU¹⁵.
- 23. ...

¹³ <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A258FE9A84015903F2A031413D>

¹⁴ https://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_de_comunica%C3%A7%C3%A3o

¹⁵ <http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/componentes/gestao-de-riscos/>

L. Custos estimados

24. Informar os custos estimados, e referenciar o anexo V.

M. Análise de viabilidade

25. Recomendar (ou não) a ação, com base nos elementos descritos anteriormente.

N. Outros dados para PFIS

26. Objeto de controle:...
27. Diretriz: ...
28. Linha de ação: ...
29. Instrumento: Levantamento/auditoria
30. HD estimados: ...
31. Critérios utilizados para proposição
- 31.1. Risco:
- 31.2. Oportunidade:
- 31.3. Materialidade:
- 31.4. Relevância:

Brasília, ____/____/____

Equipe:

Coordenador

Membro

Supervisor

Secretário

Anexo I – Análise SWAT

[Para cada Ator ...]

Forças (Strengths)	Oportunidades (Opportunities)
—	—
—	—
—	—
—	—
Fraquezas (Weakness)	Ameaças (Threats)
—	—
—	—
—	—

Anexo II - Cronograma

Período	Atividades	Observação
S	–	
S+1	–	
S+2	–	
S+3	–	
S+4	–	
S+5	–	

Anexo III – Matriz RACI

	Ator 1	Ator 2	Ator3	...
...				

Legenda:

R – Responsável

A – Presta contas

C – Consultado

I – Informado

Anexo IV – Gestão de riscos

Descrição do Risco (CAUSA levando a EVENTO com consequente EFEITO)	P	I	Risco inerente	Controle	Risco Residual

P: Probabilidade (B=baixa; M=média; A=alta)

I: Impacto (B=baixo; M=médio; A=alto)

Anexo V – Estimativa de custos

Memórias de cálculo para os custos, em pelo menos 3 grupos: custos com HD, custos com diárias e passagens, outros custos.

7.8. APÊNDICE VIII – ACORDO DE COOPERAÇÃO

MINUTA

Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram o Tribunal de Contas da União e o UniCEUB – Centro Universitário de Brasília com objetivo de promover o treinamento, o intercâmbio de conhecimento e ações de controle.

O **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, doravante denominado **TCU**, com sede no Setor de Administração Federal Sul, Quadra 4, Lote 1, em Brasília-DF, inscrito no CNPJ sob o nº **00.414.607/0001-18**, neste ato representado pelo Secretário-Geral de Controle Externo, **CLÁUDIO SOUZA CASTELLO BRANCO**, por delegação de competência de seu Presidente, Ministro **RAIMUNDO CARREIRO**, o **UNICEUB – CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA**, doravante denominado **UNICEUB**, pessoa jurídica de direito privado, inscrito no CNPJ sob nº 00059857/0001-87, localizado na SEP 707/907, Brasília/DF, doravante denominado **UniCEUB**, representado por seu Reitor, **GETÚLIO AMÉRICO MOREIRA LOPES**, residente e domiciliado nesta Capital, portador da CI-RG 183.016 SSP/DF, inscrito no CPF/MF sob o nº 105.585.946-20 celebram o presente Acordo de Cooperação Técnica, doravante denominado **ACORDO**, nos termos do art. 100 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, mediante as cláusulas e as condições a seguir.

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente **ACORDO** tem por objeto estabelecer cooperação técnica entre o **TCU** e o **UNICEUB** para promover ações com vista a ampliar os espaços e a efetividade de iniciativas de participação da sociedade no controle da gestão pública.

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS FORMAS DE COOPERAÇÃO

Os partícipes do presente **ACORDO** propõem-se a buscar cooperação técnica por meio da integração de esforços para o desenvolvimento de atividades de interesse mútuo com o objetivo de envolver entidade da sociedade civil no aprimoramento e no acompanhamento da gestão pública, inclusive por meio da promoção de treinamentos e transferência de conhecimentos, visando ao fortalecimento do controle social.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. A cooperação pretendida pelos partícipes consistirá em:

I – Desenvolvimento das competências necessárias ao cumprimento do objeto deste termo de cooperação, inclusive com a realização de treinamentos e eventos;

II – Aperfeiçoamento dos canais de comunicação entre os partícipes;

III – Intercâmbio de conhecimentos, informações e pesquisas, nos limites da lei;

IV – Participação no processo de planejamento dos partícipes em ações de interesse comum;

V – Apoio em ações, nos limites da lei, com o objetivo de avaliar, orientar e monitorar a gestão pública; e

VI – Divulgação dos resultados dos trabalhos dos partícipes, desde que haja interesse comum.

PARÁGRAFO SEGUNDO. As atividades a que se refere esta cláusula serão executadas na forma a ser definida, em cada caso, pelos partícipes mediante aditamentos, troca de correspondências ou formalização de plano de trabalho.

CLÁUSULA TERCEIRA – DAS ATRIBUIÇÕES DOS PARTÍCIPIES

Constituem atribuições dos partícipes:

I – receber em suas dependências a(s) pessoa(s) indicada(s) pelo outro partícipe para participar do desenvolvimento de atividades atinentes ao objeto do presente ACORDO;

II – fornecer as informações e as orientações necessárias ao melhor desenvolvimento e ao fiel cumprimento deste ACORDO;

III – organizar e realizar seminários, palestras ou outras reuniões de interesse mútuo;

IV – acessar informações, estatísticas e publicações produzidas pelos partícipes, respeitado o direito à consignação expressa de autoria e a confidencialidade de dados, quando se aplicar;

V – preservar o conteúdo das informações classificadas em qualquer grau de sigilo, ou dos materiais de acesso restrito, sem divulgá-los a terceiros;

VI – levar, imediatamente, ao conhecimento do outro partícipe, ato ou ocorrência que interfira no andamento das atividades decorrentes deste ACORDO, para a adoção das medidas cabíveis;

VII – notificar, por escrito, sobre imperfeições, falhas ou irregularidades verificadas na execução das atividades decorrentes do presente ACORDO;

VIII – zelar pela preservação da boa imagem e da reputação dos partícipes, em especial não se utilizando da imagem dos partícipes em ações em que não houve cooperação.

CLÁUSULA QUARTA – DA EXECUÇÃO E DA FISCALIZAÇÃO

A execução e a fiscalização do presente ACORDO serão realizadas, no âmbito do TCU, pela Ouvidoria e, no âmbito do UNICEUB, pela Coordenação dos Cursos de Jornalismo e Publicidade e Propaganda. Os responsáveis aqui designados terão poderes para praticar quaisquer atos necessários à fiel execução do ACORDO, dando ciência à autoridade administrativa competente das providências adotadas.

PARÁGRAFO ÚNICO. As ações que venham a se desenvolver em decorrência deste ACORDO que requeiram formalização jurídica para sua implementação terão suas condições específicas, descrição de tarefas, prazos de execução, responsabilidades financeiras e demais requisitos definidos em instrumento legal pertinente acordado entre os partícipes.

CLÁUSULA QUINTA – DAS OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS

O presente ACORDO é celebrado a título gratuito, não implica compromissos financeiros ou transferência de recursos entre os partícipes e não gera direito a indenizações, exceto no caso de extravio ou danos a equipamentos, instalações e outros materiais emprestados por um partícipe ao outro.

CLÁUSULA SEXTA – DA PUBLICAÇÃO

O TCU providenciará a publicação de extrato do presente ACORDO no Diário Oficial da União, até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura.

CLÁUSULA SÉTIMA – DA VIGÊNCIA

O prazo de vigência do presente ACORDO será de 24 (vinte e quatro) meses, a contar de sua publicação no Diário Oficial da União, podendo ser prorrogado mediante termo aditivo.

CLÁUSULA OITAVA – DA ALTERAÇÃO E DA DENÚNCIA

O presente ACORDO poderá ser alterado a qualquer tempo, mediante termo aditivo, e denunciado de comum acordo entre os partícipes, ou unilateralmente, mediante notificação por escrito.

PARÁGRAFO ÚNICO. A eventual denúncia deste ACORDO não prejudicará a execução dos serviços que tenham sido instituídos mediante instrumento próprio, devendo as atividades já iniciadas ser desenvolvidas normalmente até o final, nos termos estabelecidos no presente ACORDO.

CLÁUSULA NONA – DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Aplicam-se à execução deste ACORDO, no que couber, as disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, com redações posteriores.

CLÁUSULA DÉCIMA – DOS CASOS OMISSOS

Os casos omissos serão resolvidos de comum acordo pelos partícipes, ouvidos os setores de que trata a Cláusula Quarta, responsáveis pela execução e fiscalização do presente instrumento.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DO FORO

As questões decorrentes da execução deste instrumento, que não puderem ser dirimidas administrativamente, serão processadas e julgadas na **Justiça Federal**, no Foro da cidade de Brasília, Seção Judiciária do Distrito Federal, com exclusão de qualquer outro, por mais privilegiado que seja, salvo nos casos previstos no art. 102, inciso I, alínea “d”, da Constituição Federal.

E, por estarem ajustados, os partícipes firmam o presente Termo de ACORDO em 02 (duas) vias de igual teor e forma.

Brasília, DF, em ____ de _____ de 2018

Partícipes:

CLÁUDIO SOUZA CASTELLO BRANCO

Secretário-Geral de Controle Externo do
Tribunal de Contas da União

**GETÚLIO AMÉRICO MOREIRA
LOPES**

Reitor do UniCEUB

7.9. APÊNDICE IX – PLANO DE TRABALHO

Plano de trabalho decorrente do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Tribunal de Contas da União e o Observatório Social do Brasil em 8/12/2017 (TC 032.758/2017-0).

O **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, doravante denominado TCU, com sede no Setor de Administração Federal Sul, Quadra 4, Lote 1, CEP: 70042-900, Brasília-DF, inscrito no CNPJ sob o nº 00.414.607/0001-18, neste ato representado pelo Secretário-Geral de Controle Externo, **CLÁUDIO SOUZA CASTELLO BRANCO**, por delegação de competência de seu Presidente, Ministro **RAIMUNDO CARREIRO**, o **OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL**, doravante denominado OSB, sediado na Rua Heitor Stockler de Franca, 356, Sala 101, Centro Cívico, CEP: 80030-030, Curitiba-PR, inscrito no CNPJ 10.498.528/0001-96, neste ato representado pelo seu presidente, **NEY DA NÓBREGA RIBAS**, e os Observatórios Sociais, doravante denominados OS, adiante identificados e representados pelos seus respectivos diretores pactuam o presente **PLANO DE TRABALHO**, com fundamento no Parágrafo Segundo da Segunda Cláusula do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o TCU e o OSB, no dia 8/12/2017, no âmbito do TC 032.758/2017-0.

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente **PLANO DE TRABALHO** tem por objeto estabelecer cooperação técnica entre o TCU, o OSB e os OS que subscreverem o presente documento, para a realização de trabalho sobre transparência e gestão de contratações em municípios no ano de 2018.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. O trabalho terá como objetivo geral orientar e supervisionar a rede de observatórios sociais do Brasil na obtenção e sistematização de informações sobre transparência e gestão de contratações municipais realizadas com uso de recursos federais, de forma a induzir e fortalecer o controle social sobre tais recursos.

PARÁGRAFO SEGUNDO. O trabalho será coordenado e realizado com base no presente planejamento proposto pelo TCU, com os ajustes sugeridos pelo OSB, para coleta e análise de informações pelos OS e pelo OSB, com o apoio e supervisão do TCU.

PARÁGRAFO TERCEIRO. Ao final, o TCU elaborará relatório com os resultados consolidados, no prazo limite previsto no cronograma de trabalho (anexo II).

CLÁUSULA SEGUNDA – DOS PARTÍCIPIES

Os PARTÍCIPIES deste **PLANO DE TRABALHO** são:

- I. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU);
- II. OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL (OSB); E
- III. OBSERVATÓRIOS SOCIAIS QUE, POR MEIO DOS SEUS DIRETORES OU REPRESENTANTES ESPECIALMENTE DESIGNADOS, SUBSCREVEREM O PRESENTE PLANO DE TRABALHO.

PARÁGRAFO ÚNICO. Todos os observatórios sociais dos municípios localizados em 16 unidades federativas foram convidados a participar do trabalho. Foi estabelecido prazo para que formalizassem o interesse por meio de encaminhamento de formulário ao Observatório Social do Brasil. 68 deles encaminharam formulário ao OSB no prazo proposto. Assim, a lista de possíveis observatórios partícipes deste plano de trabalho encontra-se composta por esses 68 voluntários.

CLÁUSULA TERCEIRA – DO MÉTODO

O cronograma para a condução dos trabalhos encontra-se no Anexo II do presente Instrumento.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. O trabalho em parceria consistirá em oito etapas:

I. Na primeira, a Segecex e os observatórios voluntários assinarão plano de trabalho para detalhamento das ações nos termos do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o TCU e o OSB no dia 8/12/2017 (TC 032.758/2017-0);

II. Na segunda, o TCU levantará informações junto aos tribunais de contas nos estados, acerca das contratações municipais em vigor que estão sendo executadas com o uso de verba federal;

III. Na terceira etapa, realizar-se-á o treinamento das equipes dos observatórios sociais em noções de controle externo; operação da ferramenta de coleta de dados Lime Survey; métodos e técnicas de controle e ainda práticas de transparência e de gestão de contratos. A finalidade dessa etapa é a transferência de conhecimentos em prol da capacitação dos voluntários dessa ONG, como forma de fortalecer esse segmento do controle social e prepará-los para a execução do trabalho;

IV. Na quarta etapa, os observatórios participantes, com a orientação do TCU, irão obter informações acerca da transparência das contratações nos municípios objetos do trabalho. Além dos resultados registrados, os observadores sociais enviarão os documentos que comprovem suas conclusões, tudo de acordo com o método de trabalho apresentado pelo TCU durante o treinamento. O TCU dará suporte às equipes dos observatórios durante todo o trabalho, posteriormente, fará controle de qualidade sobre os julgamentos feitos pelas equipes com base nas informações coletadas. O controle de qualidade consistirá na revisão das evidências por auditores do TCU, os quais informarão se concordam com a avaliação feita pelo observador social, se as informações apresentadas são suficientes, e, em caso de não ser aprovado no controle de qualidade, as recomendações para os observadores sociais aperfeiçoarem o trabalho (observa-se que o auditor não irá alterar a opinião emitida pelo OS, apenas orientar quanto à sua correção ou não, e o que deverá ser feito para corrigi-la);

V. Na quinta etapa, os observatórios participantes irão obter informações sobre controles internos nos processos de contratações públicas (executadas com recursos federais) em seus respectivos municípios. O planejamento dessa etapa será conjunto, com a participação das equipes dos observatórios e do TCU na seleção dos itens de avaliação e dos processos de contratação objetos do trabalho. Haverá nessa etapa também o suporte e controle de qualidade pelo TCU;

VI. Na sexta etapa, o TCU consolidará os resultados e elaborará relatório consolidando as informações obtidas, a fim de apresentar os cenários encontrados;

VII. Na sétima etapa, o TCU apresentará os resultados consolidados às equipes dos observatórios e fornecerá a elas orientação para que articulem a inclusão de ações corretivas nas agendas dos governos municipais, se for o caso, de forma a fortalecer o controle social sem a necessidade imediata de atuação coercitiva das instâncias formais de controle; e

VIII. Na última etapa, os resultados do trabalho poderão ser divulgados, a critério do Ministro Relator, após o julgamento do processo de controle externo pelo TCU. A estratégia de divulgação será então definida pelo TCU e OSB, com o apoio da Secretaria de Comunicação do Tribunal.

PARÁGRAFO SEGUNDO. O suporte do TCU para que os observatórios executem a coleta e a análise das informações abrangerá treinamento para que as equipes possam conduzir as ações de maneira eficiente e padronizada. Para isso:

I. Todos os treinamentos serão ministrados na modalidade EAD (ensino à distância);

II. Serão utilizados os seguintes meios de instrução: utilização de fórum de dúvidas via Yammer, reuniões por meio do Skype Business, aulas em ppt com disponibilização dos materiais de referência;

III. O Instituto Serzedello Corrêa (ISC) apoiará os treinamentos com a abertura das inscrições, acompanhamento pedagógico, e emissão de certificados aos que obtiverem aproveitamento satisfatório.

PARÁGRAFO TERCEIRO. O controle de qualidade a que se refere o parágrafo primeiro poderá contar com a participação de um funcionário ou colaborador do OSB, que comporá a equipe de controle de qualidade em conjunto com o TCU e cujo trabalho será apreciado por amostragem.

PARÁGRAFO QUARTO. As comunicações entre a equipe do TCU e as dos observatórios sociais serão realizadas com o uso do Skype Business e do Yammer, ferramentas já utilizadas pela rede dos observatórios sociais e testadas no trabalho piloto executado em 2017 pelo TCU.

CLÁUSULA QUARTA – DAS EQUIPES

O TCU alocará três auditores para o trabalho: dois na execução e um na supervisão, estando dois deles lotados na Selog (Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas) e o terceiro na Secex-RS (Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul).

O OSB poderá designar um colaborador ou funcionário para realização de controle de qualidade, em conjunto com o TCU, nas etapas de obtenção e análise de informações acerca de transparência e de contratos realizadas pelos OS na forma estipulada por este plano de trabalho.

O OSB e os OS se comprometem a designar para dedicação parcial durante o período determinado, de forma a viabilizar o cumprimento do cronograma de trabalho constante do Anexo II, a seguinte equipe:

- I. 1 (um) diretor;
- II. 1 a 3 (um a três) voluntários. Caso não haja voluntários no observatório, poderão ser alocados apenas o diretor e o colaborador; e
- III. 1 a 2 (um a dois) colaboradores/funcionários (pessoas com vínculos empregatícios com o OS). Caso não haja funcionários no observatório, poderão ser alocados apenas o diretor e voluntários.

PARÁGRAFO ÚNICO. As atribuições das equipes designadas pelo OSB e pelos OS voluntários serão distribuídas da seguinte forma:

- I. O diretor designado por cada OS deverá supervisionar o trabalho do(s) voluntários e do colaborador (funcionário) alocados em sua respectiva equipe, acompanhando as atividades e prazos definidos no cronograma de trabalho constante do Anexo II;
- II. No eventual desligamento de voluntário e/ou funcionário, o diretor designado pelo OS deverá alocar novo membro para a equipe e, com o apoio do TCU, dar a ele as orientações necessárias à continuidade do presente trabalho. Os diretores designados, se assim julgarem pertinente, poderão participar dos treinamentos a serem realizados pelo TCU;
- III. Os funcionários designados pelos OS serão responsáveis por acompanhar as atividades dispostas no cronograma de trabalho constante do Anexo II, de modo a prestar apoio aos voluntários de suas respectivas equipes e registrar o andamento das ações. Deverão ainda fornecer os modelos de documentos e formulários que forem solicitados por meio dos canais de comunicação que serão utilizados neste trabalho (Skype, Yammer); e
- IV. Os voluntários alocados nas equipes deverão participar dos treinamentos e executar, com o apoio do funcionário, as atividades dispostas no cronograma de trabalho constante do Anexo II. Deverão ainda relatar ao diretor, tempestivamente, as dificuldades encontradas durante a execução dos trabalhos. Na falta de voluntários, o colaborador (funcionário) executará as funções típicas dos voluntários neste trabalho.
- V. As equipes serão compostas por, no mínimo, duas pessoas: um diretor, e um colaborador ou voluntário.

CLÁUSULA QUINTA – DAS ATRIBUIÇÕES DOS PARTICIPES

Constituem atribuições do TCU no âmbito deste PLANO DE TRABALHO:

- I. Orientar as equipes do OSB e dos OS para a execução do trabalho, dando-lhes suporte técnico;
- II. Designar coordenador para o trabalho, também responsável por atuar como agente de ligação com o OSB e com os OS voluntários, visando articular a execução das atividades vinculadas ao presente PLANO DE TRABALHO, bem como dirimir dúvidas ou prestar informações a elas relativas;
- III. Orientar as equipes do OSB e dos OS na condução sistemática e coordenada das coletas e análises de informações objeto deste PLANO DE TRABALHO;
- IV. Definir, com a necessária presteza e por meio de solicitações recíprocas, orientações suplementares quanto ao método a ser adotado no planejamento e na execução do trabalho;
- V. Levar, imediatamente, ao conhecimento do OSB ato ou ocorrência que interfira no andamento das atividades decorrentes deste PLANO DE TRABALHO, para a adoção das medidas cabíveis;
- VI. Informar ao OSB, ao final do trabalho, sobre lições aprendidas, dados sobre duração das etapas do trabalho e sobre oportunidades de melhorias no método aplicado; e
- VII. Observar o cumprimento das tarefas e prazos descritos a ele atribuídos, no cronograma de trabalho constante do Anexo II.

Constituem atribuições do OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL neste PLANO DE TRABALHO:

- I. Encaminhar ao TCU, em até 5 dias úteis após o recebimento deste PLANO DE TRABALHO, um e-mail com este documento assinado e anexado à mensagem, além do termo de confidencialidade (anexo I) assinado pela equipe do OSB que será alocada no trabalho;
- II. Solicitar à equipe designada que realize as inscrições nos módulos de treinamento a serem ofertados pelo TCU por meio do ISC;
- III. Designar colaborador responsável por atuar como agente de ligação com o TCU e com os OS voluntários, visando articular a execução das atividades vinculadas ao presente PLANO DE TRABALHO, bem como dirimir dúvidas ou prestar informações a elas relativas;
- IV. Encaminhar ao TCU os planos de trabalho assinados pelos OBSERVATÓRIOS SOCIAIS voluntários;
- V. Agendar, após solicitação do TCU, as reuniões e treinamentos no Skype Business;
- VI. Criar fórum para esclarecimentos de dúvidas no Yammer;
- VII. Disponibilizar as gravações dos treinamentos no grupo a ser criado no Yammer para execução do presente trabalho;
- VIII. Disponibilizar, se julgar pertinente, um funcionário ou colaborador para atuar junto com o TCU no controle de qualidade do trabalho;
- IX. Observar o cumprimento das condições de confidencialidade e uso de imagem constantes da CLÁUSULA SEXTA deste instrumento; e
- X. Observar o cumprimento das tarefas e prazos a ele atribuídos, descritos no cronograma de trabalho constante do Anexo II.

Constituem atribuições dos OBSERVATÓRIOS SOCIAIS que subscreverem este PLANO DE TRABALHO:

I. Encaminhar ao Observatório Social do Brasil, em até 5 dias úteis após o recebimento deste PLANO DE TRABALHO, um e-mail com este documento assinado e anexado à mensagem, além do termo de confidencialidade (anexo I) assinado pelas equipes que serão alocadas no trabalho;

II. Indicar as equipes conforme descrito na CLÁUSULA QUARTA deste documento;

III. Solicitar às equipes designadas que realizem as inscrições nos módulos de treinamento a serem ofertados pelo TCU por meio do ISC;

IV. Observar o cumprimento das condições de confidencialidade e uso de imagem constantes da CLÁUSULA SEXTA deste instrumento; e

V. Observar o cumprimento das tarefas e prazos a eles atribuídos, descritos no cronograma de trabalho constante do Anexo II.

CLÁUSULA SEXTA - DA CONFIDENCIALIDADE E USO DE IMAGEM

As equipes dos observatórios participantes e do OSB assinarão o termo de confidencialidade constante do anexo I, pelo qual aceitarão as regras de segurança da informação do TCU e, em especial, se comprometerão a manter o sigilo da participação do Tribunal neste trabalho até o término da etapa de obtenção e análise de informações sobre transparência, de modo a não influenciarem de forma inadequada os testes que serão executados nessa etapa.

As equipes dos observatórios participantes e do OSB também comprometer-se-ão a cumprir o disposto no art. 86, IV, da Lei 8.443/92, mantendo sigilo sobre os resultados obtidos, até o julgamento do presente trabalho pelo Plenário do TCU.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. O OSB e os OS se comprometem a não utilizar a imagem do TCU, sem autorização por escrito desta Corte de Contas, em campanhas institucionais e em ações que não estejam previamente ajustadas formalmente em planos de trabalho, correspondências oficiais ou aditamentos ao acordo de cooperação de que trata o caput.

CLÁUSULA SÉTIMA – DOS RESULTADOS PRETENDIDOS

Vislumbra-se os seguintes resultados com o presente trabalho:

1) Capacitação das equipes da rede de observatórios sociais participantes em métodos e técnicas sistemáticos de controle e ações coordenadas;

2) Obtenção de informações acerca do cumprimento da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) nos processos de contratações (realizadas com uso de verba federal) dos municípios objetos do trabalho;

3) Identificação de pontos vulneráveis na gestão de contratações (realizadas com uso de verba federal) dos municípios objetos do trabalho;

4) Estímulo à transparência nos municípios objetos do trabalho; e

5) Aprendizado mútuo.

CLÁUSULA OITAVA – DA DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS

Os resultados do trabalho só poderão ser divulgados após o julgamento do processo pelo TCU. A estratégia de divulgação será então definida pelo TCU e demais PARTICIPES, com o apoio da Secretaria de Comunicação do Tribunal.

CLÁUSULA NONA – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Os PARTICIPES deste PLANO DE TRABALHO responderão pelo conteúdo técnico do trabalho executado por força do presente documento e assumirão total responsabilidade pela qualidade desse.

CLÁUSULA DÉCIMA – DOS CASOS OMISSOS

Os casos omissos serão resolvidos de comum acordo pelos PARTÍCIPES, ouvidos os responsáveis pela execução das atribuições de que trata a CLÁUSULA QUINTA.

E, por estarem ajustados, os PARTÍCIPES pactuam o presente PLANO DE TRABALHO.

Brasília, 13 de dezembro de 2018.

Partícipes:

CLAUDIO SOUZA CASTELLO BRANCO
Secretário-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União

NEY DA NÓBREGA RIBAS
Presidente do Observatório Social do Brasil

Nº	OBSERVATÓRIOS	DIRETOR (A)	ASSINATURA
1.	BARREIRAS - BA		
2.	JEQUIÉ - BA		
3.	PORTO SEGURO - BA		
4.	SANTO ANTÔNIO DE JESUS - BA		
5.	BRASÍLIA - DF		
6.	CÁCERES - MT		
7.	RONDONÓPOLIS - MT		
8.	SORRISO - MT		
9.	CAMPO GRANDE - MS		
10.	PARÁ DE MINAS - MG		
11.	PIUNHI - MG		
12.	UBERLÂNDIA - MG		
13.	APUCARANA - PR		
14.	ASSIS CHATEAUBRIAND - PR		
15.	CAMPO LARGO - PR		
16.	CAMPO MOURÃO - PR		
17.	CASCADEL - PR		
18.	CURITIBA - PR		
19.	FOZ DO IGUAÇU - PR		
20.	FRANCISCO BELTRÃO - PR		
21.	GOIOERÊ - PR		
22.	IRATI - PR		
23.	MANDAGUARI - PR		
24.	MARECHAL CÂNDIDO RONDON - PR		
25.	MATINHOS - PR		
26.	MEDIANEIRA - PR		
27.	PALMEIRA - PR		
28.	PARANAGUÁ - PR		
29.	PONTA GROSSA - PR		
30.	TOLEDO - PR		

Nº	OBSERVATÓRIOS	DIRETOR (A)	ASSINATURA
31.	RIO DE JANEIRO - RJ		
32.	SÃO PEDRO DA ALDEIA - RJ		
33.	TERESÓPOLIS - RJ		
34.	BENTO GONÇALVES - RS		
35.	ERECHIM - RS		
36.	FARROUPILHA - RS		
37.	GUAÍBA - RS		
38.	NOVO HAMBURGO - RS		
39.	PELOTAS - RS		
40.	PORTO ALEGRE - RS		
41.	SANTA MARIA - RS		
42.	SÃO LEOPOLDO - RS		
43.	BLUMENAU - SC		
44.	CAÇADOR - SC		
45.	CHAPECÓ - SC		
46.	CRICIÚMA - SC		
47.	IMBITUBA - SC		
48.	JOINVILLE - SC		
49.	LAGES - SC		
50.	MORRO DE FUMAÇA - SC		
51.	NAVEGANTES - SC		
52.	PALHOÇA - SC		
53.	RIO DO SUL - SC		
54.	FRANCA - SP		
55.	ITAPEVA - SP		
56.	JACAREÍ - SP		
57.	JUNDIAÍ - SP		
58.	LIMEIRA - SP		
59.	LINS - SP		
60.	OURINHOS - SP		

Nº	OBSERVATÓRIOS	DIRETOR (A)	ASSINATURA
61.	SAO CAETANO DO SUL - SP		
62.	SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - SP		
63.	SÃO JOSÉ DOS CAMPOS - SP		
64.	SÃO PAULO - SP		
65.	SOROCABA - SP		
66.	TAUBATÉ - SP		
67.	ARAGUAÍNA - TO		
68.	PALMAS - TO		

ANEXO I – TERMO DE CONFIDENCIALIDADE

_____, pessoa física inscrita no CPF/MF com o n.º _____, vinculado ao OBSERVATÓRIO SOCIAL DE _____, associação com sede na cidade de _____, UF _____, inscrita no CNPJ/MF sob n.º _____, doravante denominado simplesmente RECEPTOR, ao tomar conhecimento de informações produzidas ou custodiadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que não sejam de domínio público, aceita as regras e condições constantes do presente Termo.

1. O objetivo deste Termo é prover a necessária e adequada proteção às informações produzidas ou custodiadas pelo TCU que não sejam de domínio público, às quais o RECEPTOR tenha acesso de forma autorizada, em razão de relação de prestação de serviços ao TCU, acordos, convênios ou instrumentos congêneres, decisão judicial ou administrativa ou em decorrência de direitos e garantias constitucionais e legais.
2. O RECEPTOR está sujeito às diretrizes, normas e procedimentos de segurança da informação descritos na Política Corporativa de Segurança da Informação do TCU (PCSI/TCU), conforme Resolução-TCU nº 217, de 15 de outubro de 2008, e à adoção dos controles administrativos e tecnológicos previstos na Portaria-TCU nº 329, de 1 de dezembro de 2014.
3. O termo “informações produzidas ou custodiadas pelo TCU que não sejam de domínio público” abrange toda a informação restrita ao TCU sob a forma escrita, oral ou qualquer outro modo de apresentação, tangível ou intangível, podendo incluir, mas não se limitando a: técnicas, projetos, especificações, desenhos, cópias, diagramas, fórmulas, modelos, amostras, fluxogramas, croquis, fotografias, plantas, programas de computador, discos, disquetes, fitas, bases de dados eletrônicas, contratos, planos de negócios, processos, projetos, conceitos de produto, especificações, amostras de ideia, clientes, dados de servidores, revendedores e/ou distribuidores, preços e custos, definições e informações mercadológicas, invenções e ideias, financeiras ou comerciais.
4. O RECEPTOR compromete-se a não divulgar ou reproduzir, por qualquer meio, no todo ou em parte, as informações produzidas ou custodiadas pelo TCU, que não sejam de domínio público, de que tiver conhecimento ou que lhe forem reveladas. **Em especial, o RECEPTOR compromete-se a não divulgar que o Tribunal de Contas da União está acompanhando os trabalhos que estiverem sendo executados, a menos de autorização expressa e por escrito para tal.**
5. O RECEPTOR obriga-se a informar imediatamente ao TCU qualquer violação das regras de confidencialidade e responsabilidade estabelecidas neste Termo de que tenha conhecimento, independentemente da existência de dolo, bem como qualquer divulgação ou reprodução de informações abrangidas por este Termo decorrente de exigência por autoridade competente, mediante ordem judicial ou administrativa.
6. No caso de qualquer descumprimento, por ação ou omissão, das regras e condições constantes deste termo, o RECEPTOR estará sujeito às sanções cabíveis na forma da lei, assegurados o contraditório e a ampla defesa.
7. O presente Termo tem natureza irrevogável e irretroatável, permanecendo em vigor a partir da sua assinatura e enquanto perdurar a restrição de acesso à informação, inclusive após a cessação da razão que ensejou o acesso à informação.

E, por aceitar regras e condições nele constantes, o RECEPTOR assina o presente Termo de Confidencialidade.

_____, _____ de _____ de _____.
(Local)

[ASSINATURA DO RECEPTOR]

[ASSINATURA DO REPRESENTANTE LEGAL DO OS]