

PORTARIA-SEGECEX Nº 21, DE 19 DE JULHO DE 2024

Aprova orientações para a produção de conhecimento no âmbito da Secretaria-Geral de Controle Externo.

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: 3527-7279/3527-7869/3527-2484/3527-5249

Presidente

BRUNO DANTAS

Vice-Presidente

VITAL DO RÊGO FILHO

Ministros

WALTON ALENCAR RODRIGUES
BENJAMIN ZYMLER
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA
JORGE ANTONIO DE OLIVEIRA FRANCISCO
ANTONIO AUGUSTO JUNHO ANASTASIA
JHONATAN DE JESUS

Ministros-Substitutos

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
MARCOS BEMQUERER COSTA
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

MARCIO ANDRÉ SANTOS DE ALBUQUERQUE
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

PORTARIA-SEGECEX Nº 21, DE 19 DE JULHO DE 2024

Aprova orientações para a produção de conhecimento no âmbito da Secretaria-Geral de Controle Externo.

O SECRETÁRIO-GERAL DE CONTROLE EXTERNO SUBSTITUTO, no uso das atribuições regulamentares conferidas pelo art. 31 da [Resolução-TCU nº 347, de 12 de dezembro de 2022](#);

considerando a necessidade de aprimorar e padronizar a operacionalização dos processos do tipo produção de conhecimento, disseminar o uso de melhores práticas para a obtenção de resultados efetivos e sistematizar o uso do conhecimento produzido;

considerando que a ISSAI 300 orienta as instituições superiores de controle a selecionar temas de auditoria a partir do processo de planejamento estratégico, analisando temas potenciais e realizando pesquisas para identificar riscos e problemas significativos;

considerando que a [Portaria-TCU nº 85, de 14 de abril de 2014](#), que dispõe sobre a elaboração e acompanhamento de planos institucionais, conceitua produção de conhecimento como sendo “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”; e

considerando o diagnóstico e as propostas do Grupo de Trabalho instituído pela [Ordem de Serviço Seinc nº 1, de 20 de julho de 2023](#), constante do processo TC [032.871/2023-6](#), resolve:

Art. 1º A produção de conhecimento no âmbito da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) observa o disposto nesta portaria e nas orientações contidas em seu anexo.

Parágrafo único. A produção de conhecimento de inteligência do controle possui rito próprio e terá disciplina distinta da produção de conhecimento tratada nesta portaria.

Art. 2º A produção de conhecimento tem como objetivo apoiar o planejamento geral do controle, especificamente para:

- I - compreender o universo de controle;
- II - identificar áreas de risco ou temas prioritários;
- III - selecionar objetos de controle; e
- IV - propor estratégias de atuação e ações de controle.

§ 1º A produção de conhecimento não constitui instrumento de controle externo e, como tal, não deve substituir o levantamento, que permite realizar diagnóstico da situação do objeto e avaliar a viabilidade de trabalhos específicos de fiscalização.

§ 2º A produção de conhecimento pode fornecer subsídios a fiscalizações subsequentes sobre o mesmo objeto, mas não deve substituir nem dispensar a fase de planejamento dessas fiscalizações.

Art. 3º O dirigente da unidade técnica deve assegurar que a produção de conhecimento tenha finalidade específica, prazo delimitado e produtos esperados, entre eles, necessariamente, o relatório simplificado descrevendo os resultados do trabalho e as formas de aproveitamento do conhecimento produzido.

Parágrafo único. A produção de conhecimento é realizada em processo administrativo com classificação própria, observando procedimentos obrigatórios, boas práticas e demais orientações indicadas no Anexo desta Portaria.

Art. 4º A produção de conhecimento constitui processo de trabalho interno no âmbito da Secretaria do Tribunal, a partir de fontes de informações a que o TCU tenha acesso, sendo que a interação com o público externo deve se limitar àquelas com a finalidade de:

- I - identificar contatos e fontes de informação;

II - solicitar documentos e informações que já estejam prontos e disponíveis; e

III - prestar esclarecimentos sobre a natureza colaborativa do trabalho.

§ 1º Para as finalidades indicadas neste artigo podem ser promovidas reuniões e diligências, mediante informação clara sobre o objetivo e a natureza colaborativa do trabalho, na forma indicada no Anexo a esta Portaria.

§ 2º As diligências para solicitar documentos e informações devem ser encaminhadas por intermédio da [plataforma de serviços digitais Conecta-TCU](#), quando os destinatários já tiverem feito a adesão, de modo que o uso de mensagens de correio eletrônico (*e-mail*) deve se limitar aos destinatários sem acesso ao Conecta-TCU.

§ 3º Para interação com as unidades do Poder Legislativo, Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores, Presidência da República, Conselho Nacional de Justiça, Ministério Público da União, Conselho Nacional do Ministério Público e Advocacia Geral da União, deve ser usado o levantamento ou outra modalidade de fiscalização, considerando a competência exclusiva do Plenário prevista na alínea "j" do inciso I do art. 15 do Regimento Interno do TCU.

Art. 5º Compete à Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação, por intermédio da Unidade de Auditoria Especializada em Métodos e Inovação, ou às unidades que a sucederem, a adoção das seguintes providências em relação aos procedimentos aprovados por esta portaria:

I - divulgá-los amplamente e mantê-los atualizados na [página de Controle Externo no SharePoint do TCU](#) e no [Portal da Qualidade em Controle Externo](#);

II - esclarecer dúvidas e receber sugestões para aperfeiçoamento; e

III - avaliar a qualidade dos trabalhos para o melhor aproveitamento dos conhecimentos produzidos.

Art. 6º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se aos processos de produção de conhecimento que se encontram abertos, os quais devem ser ajustados aos procedimentos fixados nesta portaria até 31 de dezembro de 2024.

JUNNIUS MARQUES ARIFA

ANEXO ÚNICO À PORTARIA-SEGECEX Nº 21, DE 19 DE JULHO DE 2024

Orientações para a Produção de Conhecimento

Sumário

<u>I. INTRODUÇÃO</u>	4
<u>II. OBJETIVOS DA PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO</u>	4
<u>III. COMO REALIZAR A PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO</u>	5
<u>III.1. PLANEJAMENTO DA PCON</u>	6
<u>III.2. INTERAÇÃO COM PÚBLICO EXTERNO</u>	7
<u>III.3. COLETA E ANÁLISE DE INFORMAÇÕES</u>	8
<u>III.4. PRODUTOS DA PCON</u>	8
<u>III.5. MODELO DE RELATÓRIO DA PCON</u>	11
<u>III.6. COMO APROVEITAR O CONHECIMENTO PRODUZIDO</u>	12
<u>IV. QUANDO USAR A PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO</u>	13
<u>IV.1. PLANEJAMENTO DO CONTROLE</u>	13
<u>IV.2. CONHECER OBJETO DE CONTROLE E PROPOR FISCALIZAÇÃO</u>	13
<u>V. QUANDO NÃO USAR A PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO</u>	14
<u>V.1. SUBSTITUIÇÃO AO LEVANTAMENTO OU OUTRA AÇÃO DE CONTROLE</u>	14
<u>V.2. SUBSTITUIÇÃO À FASE DE PLANEJAMENTO DE FISCALIZAÇÃO</u>	16
<u>VI. INTELIGÊNCIA DO CONTROLE</u>	17
<u>VII. CLASSIFICAÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS</u>	18
<u>PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO EM UMA PÁGINA</u>	19

I. INTRODUÇÃO

1. O Tribunal de Contas da União (TCU) usa o conhecimento para controlar a administração pública e gerar benefícios para a sociedade. Como o campo de atuação é amplo e complexo, deve escolher o que e como fiscalizar. A seleção de temas, áreas de avaliação e objetos de controle faz parte do planejamento institucional e é realizada antes do início dos trabalhos.
2. As propostas de fiscalização devem priorizar objetos que envolvam mais recursos financeiros, sejam mais relevantes para a sociedade, tenham riscos mais altos e cuja atuação seja considerada oportuna em face da viabilidade e dos benefícios de realizar a ação de controle em determinado momento ([Normas de Auditoria do TCU - NAT](#)).
3. O instrumento de Produção de Conhecimento (PCON) foi criado nesse contexto para obter e construir conhecimento sobre o universo de controle e seus objetos, tendo como fim melhor direcionar as ações de controle externo do Tribunal ([Portaria-TCU n° 85, de 14 de abril de 2014](#)).
4. Espera-se que este documento ajude auditores, coordenadores e dirigentes a entender: (i) os objetivos da PCON; (ii) os procedimentos que devem ser observados e as boas práticas recomendadas; (iii) os produtos da PCON e como aproveitar o conhecimento produzido para aprimorar as atividades de controle; e (iv) quando usar e quando não usar a PCON.

II. OBJETIVOS DA PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO

5. A produção de conhecimento, conforme descrito na Portaria-TCU n° 85, de 2014 (arts. 2º, inciso VII, e 21, incisos I e II c/c o § 1º), é um processo de trabalho que visa a **compreender o universo de controle para identificar e priorizar áreas e objetos a serem fiscalizados pelo TCU**.
6. Considerando esse objetivo geral e o [processo de planejamento do TCU](#), é possível identificar os seguintes objetivos específicos da PCON:
 - a) **compreender o universo de controle** a partir da coleta, organização e análise de informações sobre estruturas, programas, políticas públicas, recursos, serviços, indicadores de desempenho, controles internos, governança e gestão, dentre outros aspectos que caracterizam a clientela;
 - b) **identificar áreas de risco ou temas prioritários** a serem tratados pelo TCU, tendo em vista as condições da ação governamental, que produz ou pode produzir consequências econômicas, sociais e ambientais para a sociedade;
 - c) **selecionar objetos a serem fiscalizados** com base na avaliação dos riscos que podem afetar o alcance dos seus objetivos e nos benefícios advindos do tratamento desses riscos, caso tais objetos sejam submetidos à ação de controle; e
 - d) **propor estratégias de atuação e ações de controle** a compor o plano operacional da unidade, considerando a contribuição para o alcance dos objetivos e resultados-chave definidos pelo TCU.

III. COMO REALIZAR A PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO

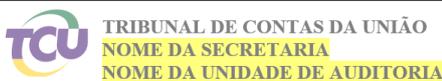
7. Para realizar uma PCON, a unidade técnica (UT) deve seguir **procedimentos obrigatórios** e observar **boas práticas** que conferem eficácia e eficiência ao trabalho.

8. Os **procedimentos obrigatórios** e orientações para iniciar uma PCON são os seguintes:

a) os demandantes (dirigente da unidade e diretor) devem promover reunião com a equipe para compartilhar como surgiu a necessidade, quais os objetivos e as diretrizes, em especial, que conhecimentos novos são desejados, de modo a orientar o planejamento do trabalho;

b) o dirigente deve assegurar que o trabalho seja realizado com qualidade e duração razoável, a partir do acompanhamento de um supervisor (diretor), desde o planejamento até a conclusão do relatório e o consequente compartilhamento do conhecimento gerado;

c) o dirigente deve expedir ordem de serviço para designar a equipe e o supervisor, estabelecer objetivos, produtos esperados e prazos, podendo seguir o seguinte modelo:



ORDEM DE SERVIÇO XXX Nº X, DE X DE XXXX DE 20XX

Designa servidores para realizar produção de conhecimento com o objetivo de

O/A CARGO DO/A TITULAR DA UNIDADE, no uso das atribuições regulamentares conferidas pelo art. 42 da Resolução-TCU nº 347, de 12 de dezembro de 2022,

considerando os resultados-chave...; e

considerando a necessidade de aprofundamento em assuntos concernentes a, resolve:

Art. 1º Ficam designados os Auditores Federais de Controle Externo, matrícula TCU nº, e, matrícula TCU nº, para sob a coordenação do primeiro e no período de a, realizar produção de conhecimento com o objetivo de, conforme previsto na ação nº do plano operacional desta unidade.

Parágrafo único. A designação de que trata o *caput* implica dedicação integral, com prejuízo das demais atribuições.

Art. 2º O relatório final do trabalho deve contemplar, no mínimo, as seguintes produtos:

I - LISTAR NOS INCISOS OS PRODUTOS E/OU CONHECIMENTOS ESPERADOS

Parágrafo único. O trabalho será supervisionado por INDICAR NOME, CARGO E MATRÍCULA DO SUPERVISOR e os resultados finais devem ser submetidos a esta unidade especializada e constar de processo atuado especificamente para este fim.

Art. 3º Esta ordem de serviço entra em vigor na data da sua publicação.

NOME DO TITULAR DA UNIDADE

d) a UT deve registrar a PCON como ação operacional, sempre que possível associada a um ou mais objetivos e resultados-chave para o TCU;

e) a equipe deve atuar o **processo administrativo da PCON no sistema e-TCU** sob a **classe administrativa “Planejamento-controle”, subclasse administrativa “Produção de conhecimento”,** usando a ordem de serviço como primeira peça do processo;

f) a equipe pode incluir os documentos produzidos no processo ao final do trabalho, ordenando as peças de modo a facilitar a compreensão sobre o que foi realizado – para saber como organizar a documentação com qualidade, acesse as dicas do [SWAY-Documentação, indexação e referência](#);

g) a equipe deve classificar o processo e as peças como públicas, exceto quando incidir algum tipo de sigilo previsto em lei e/ou em [normas do TCU](#), ressaltando que o acesso ao processo administrativo fica restrito à unidade responsável por agir e que a classificação da informação como pública facilita o compartilhamento do conhecimento produzido; e

h) a equipe deve encerrar o processo, por decisão do dirigente da UT, após cumpridos os seus objetivos, evitando-se deixar o processo aberto e sem andamento após a adoção das medidas propostas, incluindo aquelas necessárias para disseminar e aplicar o conhecimento produzido.

9. O desenvolvimento das atividades da PCON deve ser organizado nas seguintes etapas:



III.1. PLANEJAMENTO DA PCON

10. A PCON deve ser estruturada de modo a produzir resultado útil. Logo, **a equipe deve planejar o trabalho, definindo os objetivos a serem alcançados, os produtos esperados e o respectivo cronograma de entrega.** O tempo necessário para cada etapa depende do escopo, da disponibilidade e complexidade das informações e de outros fatores internos a serem considerados pela UT, sendo recomendável que não exceda a 60 (sessenta) dias no total.

11. Para o planejamento e a organização do trabalho, são **boas práticas**:

a) [criar equipe no Teams](#) para, desde o início, facilitar o compartilhamento de ideias, organizar papéis de trabalho e permitir a edição colaborativa dos produtos e do relatório;

b) usar aplicativo de planejamento para organizar o trabalho, tal como o *Planner*;

c) usar aplicativo de quadro branco colaborativo, como *Metro-Retro* ou *Mural*, para que a equipe explicita suas ideias, reflita a respeito do desafio e obtenha consenso sobre como conduzir o trabalho, incluindo possíveis fontes e técnicas a serem usadas para a coleta e análise das informações;

d) usar, se necessário, [técnicas de análise de problema](#) e de [design thinking](#), além de ferramentas indicadas no [PanBox](#) do TCU para definir o desafio, gerar ideias-chave, criar um mapa mental sobre o conhecimento a ser produzido, fazer testes e idealizar soluções; e

e) aplicar, no que couber, as [boas práticas sobre procedimentos digitais em auditoria](#), disponíveis no *SharePoint* TCU, para organizar e gerir o ambiente virtual da equipe da PCON no *Teams*.

III.2. INTERAÇÃO COM PÚBLICO EXTERNO

12. A PCON não admite trabalho de campo, visita *in loco* nem envolvimento direto da clientela. A interação com gestores e representantes de unidade jurisdicionada (UJ) no âmbito da PCON pode ocorrer de forma excepcional no início do trabalho, por intermédio de reuniões, para prestar esclarecimentos, identificar contatos e fontes, bem como solicitar documentos e informações.

13. Entretanto, **caso seja necessário interação com as unidades relacionadas no art. 15, inciso I, letra “j”, do Regimento Interno do TCU, usar o levantamento ou outra modalidade de fiscalização**, tendo em vista a competência exclusiva do Plenário do Tribunal para autorizar ações que envolvem as unidades do Poder Legislativo, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, da Presidência da República, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público, bem como do Ministério Público da União e da Advocacia Geral da União.

14. Caso seja imprescindível para a compreensão do objeto estudado, também podem ser feitas reuniões com especialistas reconhecidos no tema, convidados a contribuir para o trabalho.

15. Quando necessária e permitida a interação com atores externos, devem ser observados os seguintes **procedimentos obrigatórios**:

a) antes de solicitar informações ou agendar reuniões, fazer contato prévio para informar o objetivo do pedido e da PCON, a fim de obter a concordância dos envolvidos;

b) fazer contato telefônico direto com os convidados e, se não for possível, usar mensagem eletrônica (*e-mail*);

c) comunicar de forma assertiva o propósito e a natureza do trabalho, a fim de assegurar transparência e estimular o tratamento cordial e respeitoso, além de estabelecer boa relação com os atores externos para obter informações e gerar ambiente favorável à permanente colaboração;

d) usar os recursos de tecnologia do TCU para realizar [reunião virtual](#) (*MS/Teams*), podendo gravar os encontros mediante o prévio consentimento dos participantes;

e) esclarecer, antes de cada encontro, que o trabalho é colaborativo e a participação voluntária, sendo realizado em processo administrativo que não possui relator e não será submetido à apreciação do Tribunal, evitando, com isso, eventuais questionamentos junto às autoridades do TCU;

f) indicar o dirigente da UT (informar contatos) para esclarecer eventuais dúvidas sobre a condução do trabalho, de modo que os interlocutores se sintam confortáveis em participar e colaborar;

g) encaminhar diligência pela plataforma Conecta-TCU quando não puder obter informações na reunião ou quando o gestor pedir para formalizar a requisição para seu próprio controle (dúvidas sobre comunicações processuais e não processuais podem ser dirimidas junto à [Seproc](#));

h) usar mensagem eletrônica (*e-mail*) para requisição de informações somente quando a plataforma Conecta-TCU não estiver disponível ou o destinatário ainda não tiver feito a adesão;

i) esclarecer na diligência ou nas solicitações que não se trata de processo de controle externo, mas de trabalho interno da UT, com participação colaborativa e voluntária da UJ, feito em processo administrativo que não possui relator nem apreciação pelo Tribunal, sugerindo-se usar o seguinte texto como modelo:

“Esclarecemos que o presente trabalho tem como objetivo a produção de conhecimento para orientar o planejamento das atividades desta unidade técnica. O trabalho é colaborativo e voluntário, não constitui fiscalização e, portanto, não possui relator nem será submetido à apreciação do Tribunal.

Desse modo, o atendimento ao presente ofício é facultativo, sem prejuízo de o Tribunal vir a realizar, em momento oportuno, fiscalização específica para aprofundar a análise sobre o assunto.

Qualquer dúvida sobre a realização deste trabalho pode ser esclarecida junto ao titular da unidade técnica <nome completo> pelos seguintes meios: <telefones e e-mails de contato>”.

j) limitar as requisições a documentos e informações que já estejam prontos e disponíveis para serem compartilhados, evitando demandas que dificultem o atendimento pelo destinatário.

III.3. COLETA E ANÁLISE DE INFORMAÇÕES

16. A **coleta e análise de informações** na PCON podem ser mais efetivas se forem sustentadas em técnicas apropriadas. Tais técnicas, descritas no [Roteiro de Levantamento, aprovado pela Portaria-Segecex nº 5, de 12 de abril de 2021](#), podem ser úteis nessa etapa, caso o objetivo seja estudar um objeto para propor uma fiscalização subsequente.

17. As técnicas de diagnóstico auxiliam a compreender o objeto de estudo, seus objetivos e o ambiente em que está inserido, bem como dos riscos relevantes e os controles existentes. Essas técnicas permitem interpretar e sistematizar o conhecimento, gerando novos conhecimentos que se tornam produtos da PCON.

18. No entanto, **somente devem ser usadas técnicas que não dependam de visita *in loco* ou da participação direta de representantes da clientela na sua aplicação.**

19. Na etapa de coleta e análise de informações da PCON, são **boas práticas**:

a) iniciar a coleta por fontes internas (o que já sabemos do assunto), como processos e deliberações do TCU, e por fontes externas públicas, como sítios governamentais na *internet*, pois a maioria das informações para o estudo podem estar disponíveis em publicações, bases de dados e sistemas de acesso público ou com acesso autorizado aos auditores do TCU, como o [Sistema Eletrônico de Informações – SEI](#) dos órgãos jurisdicionados;

b) caso necessário, solicitar apoio do [Núcleo de dados](#) para tratamento, cruzamento e análise de dados custodiados pelo TCU no [LabContas](#), com o uso do [DGI-Consultas](#);

c) considerar, ainda, a necessidade de buscar informações específicas em matérias jornalísticas, artigos científicos, pesquisas acadêmicas e publicações de organizações especializadas no tema, além de eventos técnicos promovidos por organizações públicas ou entidades do terceiro setor;

d) usar [técnicas de diagnóstico](#) ou de [análise de problemas](#) apenas quando aplicável e houver fontes de informação disponíveis, citando como exemplos de técnicas: análise orçamentário-financeira, SWOT, DVR, marco lógico, mapa de processos e de produtos, diagrama de causa e efeito, análise de dados e avaliação de riscos e controles;

e) usar o julgamento profissional para selecionar técnicas, de acordo com o objetivo do trabalho e a disponibilidade de informações, optando por aquelas que minimizem a requisição de informações e interação com a UJ; e

f) avaliar o uso de ferramentas de inteligência artificial, como o ChatTCU, para ajudar a sintetizar pontos de interesse a partir de vários documentos usados como insumos, refinar a análise de riscos ou produtos da aplicação de técnicas de diagnóstico e otimizar textos produzidos.

III.4. PRODUTOS DA PCON

20. Os produtos da PCON constituem o resultado do trabalho ou os entregáveis que atendem às expectativas dos dirigentes e destinatários do conhecimento produzido. Os produtos devem estar previstos na etapa de planejamento da PCON, com a indicação do formato ou modelo em que serão elaborados. Esses produtos permitem compartilhar e aplicar o conhecimento gerado pela equipe.

21. Os principais produtos da PCON são:

Produto	Descrição (o que é) e modelo (como o conhecimento é externalizado)
1. Visão geral do universo de controle (VGU)	Descreve o universo de controle em termos de seus elementos estruturantes (temas, áreas, funções, UJ, políticas públicas etc.), de acordo com a forma de atuação da UT. Facilita a compreensão de riscos, problemas e oportunidades relevantes e permite a identificação e seleção de temas e áreas de avaliação prioritários para o controle (parte do universo a controlar).

Produto	Descrição (o que é) e modelo (como o conhecimento é externalizado)
	<p>O inventário dos riscos, problemas e oportunidades decorre do mapeamento do universo, elaborado por ocasião do planejamento geral do controle. Os temas e as áreas de avaliação são definidos a partir da estratégia do TCU, trabalhos anteriores e percepções da equipe, reunindo informações de diversas fontes disponíveis. A descrição de temas/áreas inclui a entrega de valor à sociedade (dimensões de benefícios do controle).</p> <p>A VGU pode ser externalizada na forma de uma planilha ou usando esquemas, infográficos, mapas mentais e mapas conceituais.</p>
2. Temas, áreas de avaliação e objetos de controle selecionados	<p>Relaciona temas e áreas de avaliação priorizados pela UT e os objetos com maior risco para o controle. Descreve e avalia gravidade, impacto social e econômico, probabilidade de ocorrência e tendência de evolução dos riscos. A UT pode agregar indicadores que permitam avaliar benefícios de se realizar ações de controle. A lista de temas, áreas de avaliação e objetos priorizados decorre dos riscos, problemas e oportunidades inventariados na visão geral do universo.</p> <p>A avaliação de riscos é apresentada na forma de matriz de riscos ou mapa de calor, a fim de orientar a escolha dos objetos com maior nível de risco (produto da probabilidade e impacto).</p>
3. Estratégias e ações propostas	<p>Descreve estratégias de atuação e ações de controle e de apoio que possam contribuir de maneira efetiva para a redução de riscos significativos ou para a melhoria da governança sobre temas, áreas de avaliação e objetos priorizados. A lista de ações propostas encerra o planejamento geral do controle, culminando no plano operacional da unidade.</p> <p>As ações de controle devem considerar os benefícios esperados, objetivos e metas de controle do TCU, competências profissionais e recursos disponíveis. Podem incluir ações de gestão ou de apoio às ações de controle priorizadas, a exemplo de estudos sobre a viabilidade de uso e internalização de bases de dados da clientela.</p>
4. Estratégia global de auditoria (EGA) – versão preliminar	<p>Define, de forma preliminar, a abordagem e a estratégia da fiscalização proposta ou requerida, considerando os riscos que justificam a realização da ação de controle. Descreve parâmetros essenciais para orientar o plano da auditoria como: antecedentes, características do objeto, escopo, alcance e época do trabalho.</p> <p>A Estratégia Global de Auditoria (EGA) é o primeiro passo do planejamento de uma ação de controle e sua idealização antecipada, como produto de uma PCON, pode agilizar o plano da fiscalização subsequente. Contudo, a EGA que sai da PCON antecedente deve ser revista e ajustada no planejamento da fiscalização, mesmo que a equipe seja a mesma da PCON, em razão dos procedimentos de avaliação de riscos, imprevistos e mudanças nas condições que existiam quando a EGA preliminar foi elaborada.</p> <p>A EGA pode ser externalizada na forma de quadro canvas ou de texto redigido à medida que as informações são coletadas e analisadas (vide documento de orientação sobre EGA).</p>
5. Visão geral do objeto (VGO)	<p>Descreve o objeto a ser submetido à ação de controle, com as características que permitam compreender aspectos como objetivos, marco legal, partes interessadas, histórico, recursos, processos críticos, regras de negócio, bases de dados disponíveis, riscos relevantes e principais critérios para evidenciar a condição real do objeto.</p> <p>A Visão Geral do Objeto (VGO), segundo passo do planejamento de uma ação de controle, pode demandar a aplicação de diversas técnicas de diagnóstico, cujos</p>

Produto	Descrição (o que é) e modelo (como o conhecimento é externalizado)
	<p>produtos (papéis de trabalho) são reunidos ou combinados para se obter o entendimento do objeto. Por isso, é necessário revisar e aprofundar a VGO elaborada em uma PCON durante a etapa de planejamento da fiscalização subsequente, considerando o objetivo estabelecido na fiscalização e o tempo decorrido entre os trabalhos.</p> <p>Quando houver indícios de fraude e corrupção, a construção da VGO pode demandar a coleta de informações de inteligência do controle.</p>
6. Matriz de Riscos e Controles (MRC)	<p>Descreve e avalia os principais riscos que podem comprometer o alcance dos objetivos do objeto para saber como esses riscos relevantes são tratados. A avaliação dos riscos e controles parte da VGO e permite priorizar linhas de investigação mais promissoras, a partir da avaliação dos processos de trabalho, riscos relacionados e controles existentes (respostas a risco).</p> <p>Os riscos são avaliados em termos de causas, efeitos, probabilidade e impacto, considerando processos, produtos, pessoas e tecnologias fundamentais para o bom funcionamento ou sucesso do objeto. Por isso, antes de elaborar a MRC, é necessário aplicar técnicas de diagnóstico e de análise de problemas, como matriz SWOT/DVR, mapas de processos e de produtos, RECI, dentre outras. Como a aplicação dessas técnicas no âmbito da PCON é limitada, a MRC deve ser revista e aprofundada na fiscalização subsequente sobre o mesmo objeto.</p> <p>A MRC é elaborada na forma de planilha (vide modelo e exemplo). O inventário de riscos elaborado na PCON deve ser registrado na plataforma de ações de controle (e-Controle). Os riscos de um objeto representam conhecimento imprescindível para direcionar as ações de controle, de modo que essas informações devem ficar disponíveis para o planejamento de ações de controle subsequentes.</p>
7. Proposta de fiscalização (PFIS)	<p>Descreve os elementos que identificam uma fiscalização proposta, incluindo objeto a ser fiscalizado, recursos previstos e justificativas para sua realização, com base nos critérios de risco, oportunidade, materialidade, relevância e benefícios esperados. A PFIS é gerada automaticamente a partir dos dados da ação de controle constantes do sistema Planejar/Mago, incluindo o sorteio do relator (veja um modelo de PFIS).</p> <p>A PCON que gera uma PFIS pode ser apensada ao processo da PFIS que será submetido ao relator.</p>
8. Relatório de PCON (obrigatório)	<p>Comunica o resultado do trabalho ao supervisor e ao dirigente, à equipe da UT e a outros possíveis interessados. Deve incluir pelo menos os seguintes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> como o trabalho foi realizado, quais fontes e métodos foram usados e suas limitações; a descrição resumida dos produtos e do conhecimento gerado; as lições aprendidas e as boas práticas observadas, indicando a experiência que a equipe obteve e as sugestões para facilitar a produção de novos conhecimentos; e as conclusões e os encaminhamentos, incluindo a proposta de compartilhamento, aplicação e/ou retenção do conhecimento produzido na PCON. <p>Em muitos casos, o relatório da PCON será o único produto a descrever o conhecimento produzido e como ele poderá ser aproveitado pela equipe e pelo TCU. Em outros, o relatório pode resumir os produtos gerados a partir da aplicação das técnicas de diagnóstico.</p> <p>No próximo tópico é apresentado um modelo de relatório da PCON.</p>

22. **Toda PCON tem de ter pelo menos um produto, neste caso será o Relatório, visto ser o produto obrigatório para todos os trabalhos.** Os produtos 1 a 3 da tabela acima são gerados em PCON que apoia o ciclo de planejamento do controle. Os produtos 4 a 7 são gerados em PCON destinada a conhecer um objeto e propor ação de controle, em especial, uma fiscalização.

23. Os produtos mais complexos permitem obter compreensão mais detalhada e precisa para a tomada de decisão. Entretanto, elaborar esses produtos demanda a aplicação de técnicas de diagnóstico, bem como a orientação e o acompanhamento do supervisor desde o início do trabalho, especialmente para avaliar as limitações inerentes à PCON na aplicação das técnicas e na interação com atores externos.

III.5. MODELO DE RELATÓRIO DA PCON

24. O relatório é uma peça essencial em qualquer trabalho para prestar contas sobre como a equipe designada se desincumbiu da missão que lhe foi atribuída e permitir a apropriação pela organização do resultado alcançado. O relatório da PCON é **obrigatório**, deve ser escrito em [linguagem simples](#) e abordar os principais aspectos do trabalho realizado, os produtos gerados e a proposta de aproveitamento do conhecimento. Pode ser elaborado na forma de relatório ou instrução, desde que contemple as informações indicadas no **modelo** a seguir.

 <p>TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NOME DA SECRETARIA NOME DA UNIDADE DE AUDITORIA</p>
<p>Título da Produção de Conhecimento</p>
<p>TC n° XXX.XXX/AAAA-D Ato Originário: OS-AUDXXX nº XX, de XX/XX/AAAA Período de realização: de XX/XX/AAAA a XX/XX/AAAA Unidade Jurisdicionada: XXXX Equipe da PCON: Nome completo, Matrícula e Lotação Supervisor: Nome completo, Matrícula e Lotação</p>
<p>1. Introdução (indicar os objetivos do trabalho e eventuais antecedentes)</p>
<p>2. Fontes de informação, métodos usados e limitações: (relacionar fontes, referências, métodos de diagnóstico e de análise usados e as suas limitações)</p>
<p>3. Produtos e conhecimento gerado: (indicar os produtos gerados e incluídos no processo e o resumo do conhecimento produzido) (indicar o número do processo da Proposta de Fiscalização – PFIS, se houver)</p>
<p>4. Lições aprendidas e boas práticas sugeridas: (descrever aprendizados da equipe com a realização do trabalho que possam auxiliar outras equipes de PCON)</p>
<p>5. Conclusões e encaminhamento: (avaliar o alcance dos objetivos traçados, sugestões de próximos passos e encaminhamento do processo)</p>
<p>6. Proposta de aproveitamento do conhecimento produzido: (indicar as propostas da equipe para compartilhar, usar e reter o conhecimento produzido)</p>

III.6. COMO APROVEITAR O CONHECIMENTO PRODUZIDO

25. Conhecimento valioso para a tomada de decisões na atividade de controle externo é aquele que permite planejar e propor ações de controle que tragam benefícios efetivos para a sociedade. Para tanto, **a PCON é instrumento não apenas para reunir informações, mas, principalmente, para criar, compartilhar e aplicar o conhecimento novo em ações de controle efetivas.**

26. O conhecimento gerado na PCON deve ser explicitado na forma dos produtos esperados. Esses produtos são aproveitados pela UT ou por outras pessoas no TCU, de imediato ou não. Quanto maior for o tempo entre criação e aplicação, maior a necessidade de garantir que o conhecimento esteja disponível e atualizado, ou seja, em condições de ser usado no futuro. Para tanto, **o relatório da PCON deve propor formas de compartilhar e aplicar o conhecimento produzido, além de meios para reter e recuperar esse conhecimento em momento posterior.**

27. O compartilhamento é feito pela equipe da PCON, como última etapa do trabalho. Compartilhar gera mais conhecimento. Não se trata apenas de divulgar, mas também de avaliar como o conhecimento produzido pode ser usado para solucionar problemas, minimizar riscos ou aproveitar oportunidades para o controle externo. Os produtos da PCON podem subsidiar a tomada de decisões e o desenvolvimento de novos conhecimentos, tais como roteiros, padrões, objetos de aprendizagem e inovações no trabalho.

28. Para aproveitar o conhecimento produzido em PCON, são **boas práticas:**

a) apresentar os resultados da PCON para a equipe da UT e de fiscalização dela decorrente, usando, preferencialmente, modelos, resumos na forma de infográficos e mapas mentais ou conceituais que facilitem a apropriação do conhecimento (exemplo: *kit* de comunicação da [AudAgroAmbiental](#));

b) destacar oportunidades vislumbradas para a aplicação do conhecimento, lições apreendidas e boas práticas para facilitar a realização de futuros trabalhos, elaborando, sempre que possível, modelos para produzir, compartilhar e aplicar conhecimentos similares;

c) catalogar produtos e resultados obtidos com a PCON não apenas no respectivo processo, mas também em diretório de pastas da UT no *SharePoint*, a fim de sistematizar e manter a visão do universo de controle e seus objetos relevantes sempre atualizados e disponíveis em um único local, com vistas a apoiar decisões e ações futuras;

d) criar *site* no *SharePoint*, sempre que possível, a fim organizar e disponibilizar de forma intuitiva os principais conhecimentos, arquivos e informações relevantes da UT, citando como exemplo os seguintes *sites*: eixos temáticos da [AudTI](#), áreas de atuação e Espaço Urbano da [AudUrbana](#), página [eficiência na saúde](#) da AudSaúde e sítio [eficiência na saúde](#), dados agrupados por diretorias da [AudEducação](#) e observatório da [AudAgroAmbiental](#);

e) incluir na equipe da fiscalização subsequente, sempre que possível, pelo menos um auditor que tenha participado da PCON que tratou do mesmo objeto, a fim de facilitar o compartilhamento e a aplicação do conhecimento produzido até então;

f) incluir, nas ações de controle subsequentes, informação sobre o uso dos produtos da PCON, a fim atualizar a base de conhecimento disponível na UT e retroalimentar a melhoria do processo de trabalho – essa informação pode ficar em papel de trabalho específico ou em anexo do relatório;

g) elaborar objetos de aprendizagem (pequenos vídeos, *Sway*, roteiros, *checklists* etc.) para facilitar a compreensão sobre objetos de controle novos e permitir a aplicação de métodos que facilitem a produção de conhecimento (exemplos podem ser encontrados na página da [AudInovação](#) no *SharePoint* TCU); e

h) classificar a [confidencialidade das informações](#) como públicas (regra geral), de modo a facilitar o uso e compartilhamento, atribuindo o sigilo como exceção, nos termos das [normas do TCU](#).

29. As práticas de [gestão do conhecimento](#) e ferramentas de colaboração disponíveis no TCU (como *Teams*, *SharePoint* e *Wiki*) permitem sistematizar e compartilhar os conhecimentos produzidos. A nova plataforma [e-Controle](#) poderá ser um meio de compartilhamento de conhecimento sobre temas, áreas de avaliação e riscos. Assim, a atualização do conhecimento pode ser feita a partir de resultados de PCON e de ações de controle, de modo a manter acervo para apoiar novas estratégias e ações.

IV. QUANDO USAR A PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO

IV.1. PLANEJAMENTO DO CONTROLE

30. A PCON responde a diversas necessidades, desde [mapear o universo](#), estudar um assunto novo ou área de avaliação que se apresenta como “desafio para o controle”, até selecionar e compreender melhor determinado objeto para delinear a estratégia de fiscalização. Logo, a PCON contribui para aumentar a eficiência na alocação dos recursos, evidenciar a transparência na seleção de objetos e alinhar a atuação da UT com os objetivos e resultados-chave do TCU.

31. A qualidade do [planejamento do controle](#) depende da capacidade de mobilizar conhecimentos e recursos existentes para apoiar a decisão sobre o que é mais significativo controlar em determinado período¹. Selecionar e gerenciar as ações de controle com base em riscos é um dos objetivos de qualidade do [Sistema de Gestão da Qualidade do TCU](#). Ao avaliar os riscos, é importante considerar o valor que a ação – para afastar ou minimizar aquele risco – pode agregar à sociedade, isto é, o [benefício do controle](#).

32. Logo, a UT pode usar a PCON para reunir informações, avaliá-las e orientar o seu planejamento operacional. A PCON é útil para construir e apresentar a estratégia, a partir da seleção de temas, áreas e objetos de controle prioritários. Como o mundo real não é estático, o principal desafio é a contínua atualização dessa base de conhecimento, que deve ser revisitada a cada ciclo de planejamento.

IV.2. CONHECER OBJETO DE CONTROLE E PROPOR FISCALIZAÇÃO

33. A PCON é bastante usada para compreender determinado objeto de controle e fundamentar uma [proposta de fiscalização \(PFIS\)](#). A PCON pode reunir elementos para compor a [visão geral do objeto](#) e subsidiar a estratégia de fiscalização. Esses elementos ajudam a definir com melhor precisão o objeto ou problema da fiscalização subsequente, de tal modo que a equipe da fiscalização pode partir de uma base de conhecimento preliminar e otimizar a etapa de [planejamento da ação de controle](#).

34. A necessidade de conhecer um objeto de controle pode surgir de atividades de inteligência, indícios de irregularidade, análise de dados, avaliação de cenários e indicadores setoriais, mudanças significativas em políticas públicas e na legislação aplicável, solicitações de fiscalização oriundas do Congresso Nacional e agendas globais de interesse do controle como o monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), dentre outras motivações. As informações sobre objetos de controle podem ser organizadas em diretório de pastas no *SharePoint* vinculado à equipe da UT no *Teams* com o intuito de serem consumidas oportunamente.

35. A motivação para uma PCON surge, portanto, da necessidade de produzir conhecimento novo para consumo pela UT. O conhecimento novo é aquele que não está adequadamente explicitado ou compartilhado na equipe a ponto de não permitir descrever a realidade nem atuar ou agir sobre ela. Esse tipo de PCON pode ser particularmente útil para que os auditores se sintam capazes de realizar uma fiscalização sobre um objeto mais bem delineado. Contudo, deve-se ter em mente que a equipe terá melhores condições de avaliar riscos do objeto na medida em que seus membros tiverem experiência com o tema ou objeto avaliado e condições de reunir as informações suficientes para essa análise.

¹ A seleção do tema ou objeto de controle é feita antes do início da fiscalização. A definição do objeto é facilitada se já existir conhecimento acumulado sobre o tema. Essa situação é frequente quando já foram realizados trabalhos com foco no tema ou objeto similar ou quando foi realizado levantamento que inclui o objeto de controle (Manual de Auditoria Operacional, 2020).

V. QUANDO NÃO USAR A PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO

36. A PCON não constitui instrumento de controle externo e, como tal, **não pode substituir fiscalização ou ação de controle**. Por isso, a PCON não deve ser usada para substituir o levantamento ou a fase de planejamento de uma auditoria. A PCON também não é instrumento para apurar indícios de irregularidades.

37. **O processo administrativo da PCON não deve ser usado para:**

- submeter proposta de fiscalização à apreciação do Relator ou Plenário;
- realizar atividades de produção de conhecimento de inteligência;
- atividades de grupos de trabalho instituídos para fins distintos dos objetivos da PCON;
- realizar estudos visando a inovações em procedimentos internos e administrativos; e
- intercâmbio de documentos e informações relativos a acordos de cooperação.

38. Para as finalidades acima, **devem ser usados outros tipos de processos, conforme indicado no tópico VII destas orientações**.

39. **O processo da PCON também não é meio adequado para repositório de documentos e informações diversos**, mesmo porque existem outros mecanismos eletrônicos de armazenamento e recuperação mais eficientes. As **manifestações da Ouvidoria**, por exemplo, devem constar do sistema [SisOuvidoria](#), conforme preconiza a [Portaria-TCU nº 76, de 12 de maio de 2018](#), com a descrição das medidas adotadas para o atendimento, como diligência à UJ e eventual apuração em processo próprio.

40. Documentos recebidos e não incluídos em processos de controle externo, notícias da imprensa e outras informações consideradas úteis pela UT podem ser organizados por **objeto de controle ou por unidade da clientela** e mantidos em diretório de pastas no *SharePoint* vinculado à equipe da UT no *Teams*, conforme indicado nos itens III.6 e IV.2 deste Anexo.

V.1. SUBSTITUIÇÃO AO LEVANTAMENTO OU OUTRA AÇÃO DE CONTROLE

41. A PCON não pode ser confundida com o levantamento. O [Roteiro de Levantamento, aprovado pela Portaria-Segecex nº 5, de 2021](#), indica que o instrumento de levantamento tem como objetivos: (a) conhecer a organização e o funcionamento das unidades jurisdicionadas; (b) identificar objetos e propor instrumentos de fiscalização; e (c) avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

42. O roteiro esclarece que, embora permitido pelo art. 238 do Regimento Interno do TCU, o uso do levantamento apenas para conhecer a clientela não é recomendável, pois o ideal é agregar análises aos trabalhos desenvolvidos para que não sejam meramente descritivos. Nesse caso, o roteiro recomenda usar a PCON. Logo, reserva ao levantamento a função de, além de conhecer a clientela, realizar diagnóstico² da situação do objeto e avaliar a viabilidade de trabalhos específicos de fiscalização.

43. **Quando cabe levantamento e quando cabe PCON?** Para responder a essa questão, vamos comparar características dos dois instrumentos:

Característica	Levantamento	PCON
Tipo de processo	Processo de controle externo atuado no sistema e-TCU controle externo, tipo Relatório de Levantamento (RL), mediante portaria de fiscalização e registro de etapas em sistema próprio (atualmente o Fiscalis).	Processo administrativo atuado no e-TCU administrativo, classe “Planejamento-controle” e subclasse “Produção de conhecimento”, com autorização em ordem de serviço e sem registro em sistema próprio.

² O diagnóstico compreende estudo analítico, com base em dados, informações e indicadores representativos da realidade, a fim de conhecer a situação atual do objeto estudado e propor formas de intervenção. Antes de intervir em um objeto de controle, é preciso identificar seu padrão esperado de regularidade, desempenho ou qualidade, o qual servirá como critério para comparar com a situação observada e definir medidas corretivas e preventivas.

Característica	Levantamento	PCON
Autorização	Relator ou Plenário, com base em proposta de fiscalização (PFIS) ou deliberação em outro processo de controle externo.	Dirigente da UT, que pode expedir ordem de serviço para designar servidores e fixar objetivos, prazos e produtos esperados.
Escopo	Amplio: analisa do geral para o particular, envolve o conhecimento sistêmico de organizações, políticas e programas, identifica a articulação entre objetos. Restrito: foca um objeto, quando o escopo amplo não decidir sobre a conveniência e oportunidade de fiscalização futura.	Amplio: mapeia e organiza as informações do universo de controle, identifica e prioriza riscos e objetos a controlar. Restrito: obtém entendimento sobre objeto determinado e propõe ações de controle.
Duração	Geralmente mais de 60 dias.	Recomendável até 60 dias.
Técnicas usadas	Todas as indicadas no roteiro de levantamento para colher evidências sobre a situação do objeto. É comum realizar oficinas e painéis com gestores e especialistas, que auxiliam na organização das informações, no conhecimento do objeto e na identificação e priorização dos riscos.	As técnicas indicadas no roteiro de levantamento que não dependam de ir a campo para coletar informações e evidências. Pode fazer reunião para identificar contatos e fontes de informação e solicitar informações prontas e disponíveis, comunicando previamente sobre a participação voluntária e a natureza colaborativa da PCON.
Diligência	Por determinação do Relator, do Colegiado ou decisão do dirigente da UT, a partir de delegação de competência do Relator. O ofício de diligência deve fixar prazo para atendimento e indicar que a requisição tem caráter coercitivo.	Por decisão do dirigente da UT. O ofício ou a comunicação deve esclarecer que não se trata de processo de controle externo e destacar o caráter colaborativo e voluntário do trabalho. Deve ser feito contato prévio e evitar requisitar documentos e informações novos e não disponíveis.
Relatório	Obrigatório, de acordo com os padrões e normas do TCU, com propostas de encaminhamento para apreciação do Relator ou do Plenário.	Obrigatório, para prestar contas do trabalho, descrever produtos e propor medidas para compartilhar e aplicar o conhecimento gerado.
Decisão	Do relator ou Plenário, com base nas propostas de encaminhamento do relatório. A UT já sai com uma lista de objetos de controle e a autorização prévia para realizar as fiscalizações propostas.	Do dirigente da UT, para tornar o conhecimento produzido disponível para uso e aplicação. Não há apreciação, mas pode ser tramitado para o relator, caso o trabalho tenha sido demandado por ele.

44. Apesar de ser instrumento flexível e totalmente controlado pela UT, a PCON tem suas limitações. O acesso a informações, a dependência da cooperação voluntária da clientela e a impossibilidade de realizar visitas no local podem afetar a qualidade do estudo em termos de alcance, profundidade e confiabilidade. A PCON não permite usar técnicas de diagnóstico com a participação da UJ, nem lidar com informações conflitantes ou induzir a melhoria das condições de conformidade, desempenho ou qualidade do objeto. Ela é útil para delimitar temas/áreas do universo, entender objetos menos complexos e propor ação de controle externo para análise mais detalhada. Não dispensa que o conhecimento produzido seja revisto e expandido para planejar fiscalização subsequente ou outra ação de controle.

45. Já o levantamento usa a força de instrumento de fiscalização, com respaldo do relator e Plenário, para obter informações essenciais ao alcance de seus objetivos. Possui rigor metodológico e legitimidade para colher evidências e produzir relatório com encaminhamentos apreciados pelo Tribunal. O acórdão condiciona comportamentos e agrega valor para a administração pública e a sociedade. Por isso, o levantamento pode ser usado tanto para planejar ações de controle quanto para direcionar a atuação da UT, uma vez que as fiscalizações subsequentes, após verificada a sua viabilidade, ficam previamente autorizadas pelo Tribunal.

46. Portanto, **a PCON não deve substituir o levantamento ou outra ação de controle, tampouco apurar indícios de irregularidades.** A PCON não é instrumento de fiscalização e seus resultados não suprem o diagnóstico feito no levantamento, capaz de obter evidências da situação atual do objeto e melhor gerenciar os riscos de auditoria. As ações de controle estão reconhecidas nas leis e normas profissionais de auditoria como instrumento adequado para apurar irregularidades e responsabilidades, de modo a produzir resultados e benefícios imediatos da atuação do controle externo.

V.2. SUBSTITUIÇÃO À FASE DE PLANEJAMENTO DE FISCALIZAÇÃO

47. A fase de planejamento é primordial para realizar fiscalizações de alta qualidade. O planejamento visa a delimitar o objetivo e o escopo da fiscalização, definir a estratégia metodológica a ser adotada e prever entregas, recursos, custos e prazos necessários para a sua realização (NAT, 71.1). O planejamento da fiscalização envolve as seguintes etapas: (i) definir a estratégia global da auditoria (termos da auditoria); (ii) obter o entendimento do objeto; (iii) construir e validar a matriz de planejamento; (iv) confeccionar e testar papéis de trabalho para coletar evidências; e (v) consolidar o plano de auditoria.

48. **A PCON não é ação de controle e, como tal, não deve substituir nem dispensar o planejamento a ser feito no âmbito de uma fiscalização.** Caso a PCON seja usada para planejar a auditoria, corre-se o risco de suprimir ou subestimar etapa essencial, que condiciona todo o restante do trabalho. Por isso, a PCON **não deve ter como objetivo** produzir, por exemplo, a matriz de planejamento ou o plano de auditoria, que são produtos característicos da fase de planejamento da fiscalização.

49. Cabe destacar que a fase de planejamento de uma fiscalização deverá ser sempre realizada, com ou sem uma PCON antecedente. Contudo, uma PCON pode subsidiar e acelerar o planejamento de uma fiscalização, por exemplo, construindo o entendimento inicial e a visão do objeto a ser fiscalizado, conhecimento que facilitará a elaboração da estratégia e do plano da auditoria subsequente.

VI. INTELIGÊNCIA DO CONTROLE

50. A [produção de conhecimento de inteligência](#) tem o propósito de atender a necessidades específicas do controle externo, relacionadas à identificação, avaliação e resposta a vulnerabilidades, riscos e ameaças contra a Administração Pública, como fraude, corrupção e irregularidades graves. Embora seja um tipo de produção de conhecimento, possui procedimentos e técnicas próprios e lida com informações sigilosas ([Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, art. 23, inciso VIII](#)), diferindo substancialmente da PCON tratada neste documento.

51. Por isso, **a atividade de produção de conhecimento de inteligência não deve ser tratada em processo classificado como PCON**. Para tanto, foi criada no sistema e-TCU a **subclasse administrativa “Inteligência do controle”**, vinculada à **classe “Planejamento-controle”**.

52. Enquadram-se nessa situação as solicitações de Relatório de Inteligência Financeira (RIF) ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), que têm rito próprio e processo sigiloso, submetido ao relator ([Resolução-TCU nº 301, de 31 de outubro de 2018](#) e [Portaria-Segecex nº 3, de 6 de fevereiro de 2020](#)). A nova subclasse “Inteligência do controle” é exclusiva para atividades de inteligência, não devendo ser destinada a repositório de informações e documentos recebidos ou compartilhados com órgãos de controle, como acordos de colaboração ou de leniência.

VII. CLASSIFICAÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

53. A classificação dos processos administrativos em classes e subclasses é importante para segmentar os diferentes processos de trabalho, identificar os objetivos e resultados deles esperados, bem como facilitar a consulta e recuperação dessas informações.

54. Assim, no âmbito da Segecex, **devem ser usadas as classes e as subclasses administrativas indicadas no sistema e-TCU que sejam mais adequadas a cada tipo de processo de trabalho, conforme o resumo constante da tabela a seguir:**

Classe	Subclasse	Finalidade
Planejamento- controle	Produção de conhecimento (PCON)	Conhecer o universo de controle para priorizar objetos a serem controlados pelo TCU. Processo administrativo classificado como público, pode conter peças com sigilo atribuído pela fonte e exceções previstas na norma do TCU.
	Proposta de fiscalização	Propor fiscalização para aprovação do relator ou do Plenário, com base na relevância, materialidade, risco e oportunidade. Pode envolver ação conjunta ou coordenada com outras instituições. Processo sigiloso por natureza.
	Inteligência do controle	Atender a necessidades específicas do controle externo, relacionadas à identificação, avaliação e resposta a vulnerabilidades, riscos e ameaças contra a Administração Pública, como fraude, corrupção e irregularidades graves, bem como solicitar relatório de informações financeiras ao Coaf. Processo sigiloso por natureza.
Planejamento	Estudos	Realizar estudos e pesquisas de inovação no controle ou na gestão interna do TCU. Pode ser realizado na forma de Grupo de Trabalho ou como objeto de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) ou de licença capacitação (LC), observando os requisitos legais e normativos aplicáveis e mediante autorização específica. Processo público.
	Governança e gestão	Promover intercâmbio de documentos relativos a acordos de cooperação, com objetivo de pactuar acordos de cooperação e propor ações conjuntas com instituições congêneres ou interessadas no controle. Processo público, peças podem ter sigilo atribuído pela fonte.

55. A correta classificação dos processos administrativos também permite gerenciar a qualidade desses trabalhos, em particular da PCON, com vistas a aperfeiçoar os procedimentos e alcançar resultados efetivos para o controle externo.

Dúvidas e sugestões sobre os procedimentos da PCON indicados neste documento ou sobre a classificação de processos administrativos podem ser encaminhadas pelo sistema [Orientar](#).

PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO EM UMA PÁGINA

O que é? Processo de trabalho que apoia o planejamento geral do controle a partir da compreensão do universo para identificar e priorizar temas, áreas e objetos a serem fiscalizados. Aumenta a eficiência na alocação de recursos, a transparência na seleção de ações e o alinhamento com os objetivos do TCU. É um trabalho interno que usa como suporte o processo administrativo, autuado no sistema e-TCU sob a classe “Planejamento-controle” e subclasse “Produção de conhecimento”, conhecido como PCON.

O que não é? Processo de controle externo, ação de controle ou modalidade de fiscalização. Por isso, não possui relator nem é submetido à apreciação do Tribunal. Não substitui o levantamento nem o planejamento de uma auditoria. Não se confunde com a produção de conhecimento de inteligência. A PCON não se destina a apurar indícios de irregularidade nem serve de suporte para atividades de grupos de trabalho (GT), estudos para inovações de procedimentos, intercâmbio e repositório de documentos.

Como fazer? Em etapas que envolvem o planejamento do trabalho, a obtenção e análise de informações, a elaboração dos produtos e o aproveitamento do conhecimento produzido.

Como planejar? Começa com uma reunião preparatória entre demandantes e equipe para delinear os termos do trabalho (ordem de serviço). Em seguida, cria-se equipe no *Teams* para compartilhar ideias e soluções. Os objetivos, procedimentos, produtos e prazos são então definidos. Os produtos são os entregáveis, que explicitam o conhecimento novo desejado, descrevendo a realidade analisada e permitindo atuar sobre ela, ou seja, compartilhar e aplicar o conhecimento.

Como criar conhecimento? A partir da coleta e análise de informações, de fontes que o TCU já possui, tem acesso franqueado ou lhe são confiadas. Técnicas de diagnóstico ou de solução de problemas podem ser usadas para interpretar as informações e sistematizar o conhecimento desejado.

Pode envolver a clientela? O trabalho é feito a partir de fontes disponíveis, não admitindo trabalho de campo nem coleta de evidências. É possível interagir com a clientela, à exceção de órgãos superiores (art. 15, I, “j”, do RITCU), basicamente para identificar contatos e informações a ser compartilhadas. Podem ser promovidas reuniões e diligências, informando o caráter colaborativo do trabalho.

Quais são os produtos? O Relatório é produto principal e obrigatório. A proposta de fiscalização (PFIS) é um dos produtos mais comuns. É possível construir uma visão geral do universo e identificar temas, áreas e objetos prioritários, além de propor ações de controle no plano operacional. Os produtos também são gerados a partir da aplicação de técnicas de diagnóstico. Desde que haja informação disponível, é possível elaborar versões preliminares da matriz de Avaliação de Riscos e Controles (MRC), da Visão Geral do Objeto (VGO) e da Estratégia Geral de Auditoria (EGA) para uso em fiscalização subsequente.

Como é o relatório? Um relato resumido, em linguagem simples, com a descrição do trabalho realizado, as fontes e métodos usados com suas limitações, o resumo do conhecimento gerado, as lições aprendidas e boas práticas observadas, as conclusões e o encaminhamento, com destaque para a proposta de compartilhamento e aplicação do conhecimento produzido. Pode ser feito na forma de instrução.

Como aproveitar o conhecimento produzido? Compartilhando os resultados com a equipe da UT e da fiscalização subsequente. Destacando lições aprendidas e mantendo atualizado o *SharePoint* da equipe da UT (diretório de pastas vinculado ao *Teams*) para reter e produzir novos conhecimentos. Alocando, quando possível, membro da PCON em fiscalização subsequente. Elaborando objetos de aprendizagem, como vídeos, apresentações, *sway*, roteiros, *checklists*, dentre outros.

Quem gerencia a qualidade? A própria equipe deve assegurar a qualidade do trabalho, seguindo os procedimentos obrigatórios e as orientações da [Portaria](#). O supervisor acompanha e zela pela eficiência do processo de trabalho e pela adequação dos produtos. O dirigente avalia as entregas. A AudInovação avalia a qualidade e efetividade dos trabalhos, reportando oportunidades de melhoria às UT e à Segecex.

Onde encontrar orientações? Acesse a [página da PCON](#) no [SharePoint de Controle Externo](#). Se tiver dúvidas ou sugestões, enviá-las pelo [Orientar](#).