

**GUIA DE
DEMANDAS
DE CONTROLE:
ORIENTAÇÕES E BOAS PRÁTICAS
PARA ATENDIMENTO A DEMANDAS
DE ÓRGÃOS DE CONTROLE E DE
DEFESA DO ESTADO**

MINISTÉRIO DA
CULTURA

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

MINISTÉRIO DA CULTURA

Esplanada dos Ministérios, Bloco B

Brasília – DF

Ministra de Estado da Cultura

Margareth Menezes da Purificação Costa

Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno

Ana Vitoria Piaggio Albuquerque

Coordenadora de Demandas de Controle

Amanda Luíza Adjuto Carneiro

Chefe da Divisão de Integridade

Isabella dos Anjos Bezerra Batista

Equipe da Assessoria Especial de Controle Interno

Lindalva Ribeiro de Sena

Paulo Henrique Vieira Soares

Jéssica Hellen Nepomuceno da Silva

SUMÁRIO

- 4** O QUE SÃO ÓRGÃOS DE CONTROLE E DEFESA DO ESTADO?
- 10** COMO ESTRUTURAR UMA RESPOSTA ADEQUADA?
- 12** PRAZOS
- 13** SOLICITAÇÕES DE INFORMAÇÃO
- 20** DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E CIÊNCIAS
- 25** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
- 29** ANÁLISE DE ATOS DE PESSOAL
- 33** REPRESENTAÇÃO EXTRAJUDICIAL PERANTE O TCU
- 36** REFERÊNCIAS

O QUE SÃO ÓRGÃOS DE CONTROLE E DEFESA DO ESTADO?

O sistema de controle e defesa do Estado brasileiro é composto por instituições que trabalham de forma coordenada para garantir a legalidade, a boa gestão dos recursos públicos e a proteção dos direitos sociais. Esses órgãos atuam em diferentes frentes, com objetivos complementares: fiscalizar, corrigir irregularidades e promover a justiça.

Tribunal de Contas da União (TCU)

O controle externo é exercido pelo Congresso Nacional com o apoio do Tribunal de Contas da União (TCU). O TCU é um órgão *sui generis* porque possui jurisdição própria e privativa (Art. 4º da [Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992](#)) e porque julga as contas das autoridades do Poder Executivo (exceto as contas do presidente da República, sobre as quais emite parecer prévio). A Constituição Federal de 1988 lhe atribui as seguintes competências:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa

- à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como as das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
- (...)
- VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Controladoria-Geral da União

No âmbito do Poder Executivo federal, a **Controladoria-Geral da União (CGU)** coordena o **controle interno**, por meio da Secretaria Federal de Controle. Suas principais funções estão previstas na Constituição Federal:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Ministério Público (MP)

Independente e essencial à Justiça, o Ministério Público (MP) defende direitos individuais e coletivos, a ordem jurídica e o regime democrático. Atua fiscalizando a legalidade de atos administrativos, promovendo ações civis públicas contra danos ao patrimônio social e investigando e processando crimes contra a administração pública. Sua competência está prevista no Artigo 127 da Constituição Federal:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Defensoria Pública (DP)

Garante o acesso à Justiça, especialmente para grupos vulnerabilizados, oferecendo assistência jurídica, mediação de conflitos e ações coletivas em defesa de direitos básicos. Conforme prevê o Artigo 134 da Constituição Federal:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do Art. 5º desta Constituição Federal.

Polícia Federal (PF)

Vinculada ao Ministério da Justiça, investiga crimes federais, como corrupção, lavagem de dinheiro e fraudes contra a administração pública, além de atuar no controle de fronteiras e imigração, conforme previsto no Art. 144 da Constituição Federal.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - Polícia Federal;

(...)

§ 1º A Polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

- I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
- (...)

Papel da Assessoria Especial de Controle Interno (AECI)

Nos ministérios, as **Assessorias Especiais de Controle Interno (AECIs)** facilitam a interação entre os órgãos de controle e defesa do Estado e as unidades administrativas. Elas organizam informações, auxiliam na elaboração de respostas técnicas e monitoram o cumprimento de prazos. Também orientam as unidades na implementação de medidas corretivas e preventivas, garantindo que as recomendações e determinações sejam atendidas de forma eficaz. No Ministério da Cultura, as principais atribuições da Assessoria Especial de Controle Interno estão previstas no [Decreto nº 11.336, de 1º de janeiro de 2023](#):

Art. 8º À Assessoria Especial de Controle Interno compete:

- I - assessorar diretamente o Ministro de Estado nas áreas de controle, de gestão de riscos, de transparência e de integridade da gestão;
- II - assessorar o Ministro de Estado no pronunciamento de que trata o Art. 52 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

- III - prestar orientação técnica ao Secretário-Executivo, aos gestores do Ministério e aos representantes indicados pelo Ministro de Estado em conselhos e em comitês, nas áreas de controle, de gestão de riscos, de transparência e de integridade da gestão;
- IV - prestar orientação técnica e acompanhar os trabalhos das unidades do Ministério com vistas a subsidiar a elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República e do relatório de gestão;
- V - prestar orientação técnica na elaboração e na revisão de normas internas e de manuais;
- VI - apoiar a supervisão ministerial das entidades vinculadas, em articulação com as respectivas unidades de auditoria interna, inclusive quanto ao planejamento e aos resultados dos trabalhos;
- VII - acompanhar processos de interesse do Ministério junto aos órgãos de controle interno e externo e de defesa do Estado;
- VIII - acompanhar a implementação das recomendações da Controladoria-Geral da União e das deliberações do Tribunal de Contas da União relacionadas ao Ministério e atender outras demandas provenientes dos órgãos de controle, interno e externo, e de defesa do Estado;
- IX - auxiliar na interlocução sobre assuntos relacionados à ética, à ouvidoria e à correição entre as unidades responsáveis do Ministério e os órgãos de controle interno e externo e de defesa do Estado;
- X - apoiar as ações de capacitação nas áreas de controle, de gestão de riscos, de transparência e de integridade da gestão; e
- XI - supervisionar o programa de integridade do Ministério.

COMO ESTRUTURAR UMA RESPOSTA ADEQUADA?

Conteúdo e organização



As respostas devem ser redigidas de forma clara, direta e sem ambiguidades.



Deve-se evitar incluir dados irrelevantes, que possam gerar novas demandas.



O conteúdo deve ser estruturado em uma sequência que facilite a compreensão.



Deve ser evitado o uso excessivo de termos técnicos ou jargões que possam dificultar o entendimento.



As respostas devem ser embasadas, sempre que possível, em normas legais, pareceres técnicos ou documentos comprobatórios.



Todos os documentos e anexos necessários devem ser incluídos, devidamente identificados e referenciados.



Caso a unidade não possua a informação solicitada ou não possa implementar uma deliberação, a impossibilidade deve ser informada e justificada de forma clara e fundamentada.



Quando necessário, a resposta deve ser articulada com outras unidades para refletir a posição oficial do Ministério.



O conteúdo deve ser revisado para garantir que não haja erros, omissões ou inconsistências, e que todas as solicitações foram atendidas.



Os prazos estabelecidos devem ser respeitados. Caso haja necessidade de prorrogação, esta deve ser solicitada de forma fundamentada.

Formatação e padronização



O conteúdo deve ser revisado quanto à coerência, gramática, ortografia e concordância.



As datas devem ser informadas de forma completa (mínimo de mês e ano).



Os valores monetários devem ser padronizados.



As siglas devem ser explicadas na primeira aparição.



Leis, decretos, portarias ou regulamentos pertinentes devem ser citados, informando tipo, órgão emissor e data por extenso na primeira menção e link de acesso correspondente.



Links diretos para programas, ações e documentos mencionados devem ser inseridos, sempre que possível.



Instrumentos como acordos de cooperação técnica, contratos e termos de execução descentralizada devem incluir número e ano.



Tabelas, gráficos, quadros e figuras devem conter numeração, título e origem dos dados detalhada (com data de extração e sistema de informação utilizado).



Parágrafos explicativos que contextualizem os dados devem ser incluídos, e as referências a esses elementos no texto devem estar corretas.



Palavras de origem estrangeira devem estar em itálico, evitando-se seu uso sempre que possível.

Proteção de dados

Os dados pessoais e sensíveis devem ser protegidos conforme a Lei de Acesso à Informação ([Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#)) e a Lei Geral de Proteção de Dados ([Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018](#)).

Informações sigilosas ou protegidas devem ser tratadas com segurança, garantindo sua integridade e conformidade legal.

PRAZOS

O cumprimento dos prazos estabelecidos pelos órgãos de controle traz reflexos diretos na credibilidade institucional, na eficiência administrativa e na prevenção de sanções. Observar esses prazos não se trata apenas de formalidade processual, mas sim de demonstração de capacidade organizacional e compromisso com a transparência.

Caso o órgão demandante não especifique um prazo, a unidade responsável deve apresentar as informações em até 10 dias úteis, em alinhamento com o disposto no Artigo 8º, §5º, da [Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993](#).

Quando o Ministério recebe demandas de órgãos de controle com prazos exíguos para resposta, é fundamental adotar medidas ágeis e coordenadas para garantir o cumprimento tempestivo das solicitações.

A primeira medida deve ser a **classificação da demanda** como prioritária, com acionamento imediato de todas as unidades envolvidas. Nesses casos, a designação de uma pessoa responsável pela tarefa e a realização de reuniões de alinhamento, inclusive envolvendo a Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) e o órgão demandante, são práticas que podem otimizar o processo.

A **comunicação proativa** também assume papel fundamental. Manter a AECI atualizada sobre o andamento dos trabalhos, para estabelecimento de um diálogo constante com o órgão demandante, pode viabilizar soluções alternativas e evitar mal-entendidos.

O **envio de resposta parcial dentro do prazo original**, com compromisso formal de complementação posterior, pode ser alternativa válida para demonstrar boa-fé e esforço institucional.

Quando tecnicamente justificável, é possível solicitar formalmente a **prorrogação do prazo** – que deve ser sempre fundamentada e acompanhada de indicação da nova data para atendimento e compromisso de entrega.

SOLICITAÇÕES DE INFORMAÇÃO

Fundamentação

As solicitações de informação oriundas de órgãos de controle consistem em requisições formais emitidas antes, durante ou depois de auditorias, inspeções ou apuração de denúncias. Essas solicitações visam obter documentos, informações e esclarecimentos necessários para instruir processos e subsidiar relatórios.

A [Resolução TCU nº 360, de 25 de outubro de 2023](#), prevê as seguintes hipóteses de comunicações processuais do Tribunal de Contas da União:

Art. 2º As comunicações processuais são realizadas na forma de audiência, citação, oitiva prévia, oitiva, diligência e notificação.

§ 1º Audiência é o ato pelo qual o responsável, para o exercício do contraditório e da ampla defesa, é convocado ao processo para apresentar razões de justificativa quando a irregularidade identificada for suscetível da aplicação das sanções previstas nos Arts. 46, 58 ou 60 da Lei 8.443, de 1992.

§ 2º Citação é o ato pelo qual o responsável, para o exercício do contraditório e da ampla defesa, é convocado para apresentar alegações de defesa e/ou recolher a quantia devida quando identificados indícios de autoria por irregularidade que deu causa a débito em processo de contas.

§ 3º Diligência é o ato de cumprimento obrigatório ou colaborativo junto à unidade jurisdicionada ou terceiros, pelo qual se busca informações ou documentos para saneamento dos autos ou eventuais averiguações de controle.

§ 4º Oitiva prévia é o ato pelo qual é facultado ao responsável, à unidade jurisdicionada ou ao terceiro interessado, manifestar-se nos autos sobre atos ou fatos que possam resultar em decisão em sede de cautelar pela determinação, entre outras providências, da suspensão do ato ou do procedimento impugnado.

§ 5º Oitiva é o ato pelo qual é facultado ao responsável, ao órgão ou à entidade fiscalizados, ou ao terceiro interessado, manifestar-se nos autos sobre atos ou fatos que possam resultar em decisão pela desconstituição ou alteração de ato ou processo administrativo, alteração ou anulação de contrato ou em determinação que os afetem.

§ 6º Notificação é o ato pelo qual o Tribunal informa ao responsável, ao órgão ou à entidade fiscalizados, ou demais interessados, acerca de decisões, monocráticas ou colegiadas, proferidas no processo, assim como outras formas de comunicação que não sejam caracterizadas nos conceitos de audiência, citação, diligência, oitiva prévia ou oitiva.

Já o [Manual de Orientações Técnicas](#) da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado pela [Instrução Normativa CGU nº 8, de 6 de dezembro de 2017](#), estabelece os seguintes documentos de solicitação de informação durante os trabalhos de auditoria da **Controladoria-Geral da União**:

_ Solicitação de Auditoria: solicita à Unidade Auditada a apresentação de documentos, de informações e de esclarecimentos.

_ Nota de Auditoria: documento emitido nas seguintes situações: identificação de providência a ser adotada imediatamente pela Unidade Auditada, de modo que aguardar a finalização do trabalho para expedir a recomendação necessária poderá resultar em danos aos

cidadãos ou à administração pública; identificação de falha meramente formal ou de baixa materialidade, que não deva constar no relatório, mas para a qual devam ser adotadas providências para saneamento.

A [Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993](#), concede ao **Ministério Público** as seguintes prerrogativas:

Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:

I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:
(...)

b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

c) promover inspeções e diligências investigatórias junto às autoridades, órgãos e entidades a que se refere a alínea anterior;

II - requisitar informações e documentos a entidades privadas, para instruir procedimentos ou processo em que officie;

III - requisitar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo cabível;

IV - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, observado o disposto no Art. 129, inciso VIII, da Constituição Federal, podendo acompanhá-los;
(...)

Em relação à Defensoria Pública, a [Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994](#), estabelece que:

Art. 43. São garantias dos membros da Defensoria Pública da União:

X - requisitar de autoridade pública e de seus agentes exames, certidões, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e providências necessárias ao exercício de suas atribuições;

Passo a passo

1 Recebimento e registro

A Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) é responsável pelo recebimento de demandas oriundas do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU). O Tribunal de Contas da União utiliza prioritariamente o sistema **ConectaTCU**, e a Controladoria-Geral da União estabelece o sistema **e-CGU** como canal oficial de comunicação. Ambas as plataformas exigem cadastro prévio para acesso, e permitem não apenas o recebimento das demandas, mas também o acompanhamento de todo o trâmite processual. A AECI monitora continuamente estes canais, recebe as comunicações e as registra no Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Os demais órgãos de defesa do Estado (Ministério Público, Defensoria Pública e Polícia Federal) encaminham as solicitações diretamente à unidade responsável pelo tema, por meio de Ofícios, que podem ser enviados tanto por e-mail como pelo protocolo eletrônico. A unidade que receber a demanda deve registrá-la no Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

2 Análise preliminar

Ao receber uma demanda de órgãos de controle e de defesa do Estado, deve-se realizar uma análise preliminar para classificar sua **urgência, complexidade** e definir a **unidade responsável** pelo tratamento. Essa triagem inicial verifica o prazo de resposta, o nível de detalhamento exigido e identifica a área competente conforme o tema, bem como avalia a existência de demandas similares.

3 Encaminhamento à área competente

As demandas provenientes do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU) são direcionadas pela Assessoria Especial de Controle Interno (AECI), por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), à Secretaria responsável pela temática ou ao Gabinete da Ministra, conforme a matéria em questão.

Solicitações oriundas do Ministério Público, Defensoria Pública ou Polícia Federal devem ser tratadas pela unidade que as recebeu. Caso não tenha competência sobre o tema, a unidade deve imediatamente encaminhá-las, via SEI, ao setor responsável. A AECI deve ser cientificada acerca do recebimento da demanda e das atualizações subsequentes, bem como da resposta final ao órgão demandante.

Demandas que exigem informações de mais de uma Secretaria devem ser encaminhadas à Secretaria-Executiva, para consolidação de respostas e elaboração de posicionamento institucional unificado.

4 Elaboração da resposta

A unidade técnica responsável pelo assunto tem a incumbência de formular a resposta de maneira clara, concisa e em conformidade com os requisitos estabelecidos na demanda. A resposta deve ser tecnicamente fundamentada e embasada, contendo documentos comprobatórios e referências aos normativos aplicáveis, redigida em linguagem formal e técnica adequada.

A unidade deve avaliar a solicitação e verificar a necessidade de informações adicionais, distribuindo-a

internamente ou articulando-se com outras unidades, se necessário. A Assessoria Especial de Controle Interno (AECI), sempre que solicitada, fornece apoio técnico e assessoramento quanto aos aspectos de governança, integridade, gestão de riscos e controle para a formação de entendimentos e a elaboração de manifestação ou posicionamentos do Ministério. A AECI também facilita o diálogo entre as unidades administrativas internas e a Controladoria-Geral da União (CGU) ou o Tribunal de Contas da União (TCU), promovendo o alinhamento de entendimentos e o saneamento de dúvidas e articulando reuniões com os órgãos de controle.

A AECI também é responsável por zelar pelo cumprimento dos prazos estabelecidos para o atendimento às demandas, alertando sobre vencimentos próximos e cobrando pendências.

5 Revisão e envio ao órgão solicitante

Nas demandas da CGU e do TCU, a unidade responsável deve encaminhar a resposta final à AECI dentro do período estipulado. A AECI revisa a resposta, verifica sua aderência aos requisitos da solicitação inicial e a encaminha ao órgão demandante pelos canais adequados (e-CGU ou Conecta). Em caso de pedido de prorrogação formalizado pela unidade, a AECI realiza as tratativas junto ao órgão demandante.

No caso de demandas do Ministério Público, Defensoria Pública ou Polícia Federal, a resposta é enviada pela área responsável diretamente ao órgão solicitante, observando o prazo estipulado na demanda.

Caso solicitado pela AECI ou pelo órgão de controle, a unidade administrativa deve fornecer informações complementares.

A unidade responsável deve copiar a Corregedoria na sua resposta sempre que a demanda envolver indícios de infrações à Lei Anticorrupção ([Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013](#)), sob o risco de a autoridade administrativa estar sujeita à eventual responsabilização com base no Art. 27 do diploma legal.

DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E CIÊNCIAS



Fundamentação

As determinações, ciências e recomendações emitidas pelos órgãos de controle são instrumentos para promover a melhoria da gestão pública e a correção de irregularidades. Essas deliberações visam orientar os órgãos e entidades na adoção de medidas que garantam a conformidade com as normas, a eficiência na aplicação de recursos e a prevenção de falhas futuras.

O Tribunal de Contas da União, conforme a [Resolução TCU nº 315, de 22 de abril de 2020](#), emite três tipos de deliberações:

Art. 2º Para efeito desta resolução, considera-se:

I - determinação: deliberação de natureza mandamental que impõe ao destinatário a adoção, em prazo fixado, de providências concretas e imediatas com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares;

II - ciência: deliberação de natureza declaratória que científica o destinatário sobre a ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas; e

III - recomendação: deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo.





A Controladoria-Geral da União, conforme previsto na [Instrução Normativa SFC/CGU nº 3, de 9 de junho de 2017](#), recomenda, quando necessário, adoção de medidas apropriadas para correção de fragilidades ou melhoria do processo de governança da unidade auditada.

164. A comunicação de resultado dos trabalhos de avaliação tem por objetivo apresentar a opinião e/ou conclusões dos auditores internos e deve:
- a) considerar as expectativas e demais manifestações apresentadas no decurso dos trabalhos pela alta administração, pelo conselho, se houver, e por outras partes interessadas;
 - b) estar suportada por informação suficiente, confiável, relevante e útil;
 - c) comunicar as conclusões sobre o desempenho da Unidade Auditada quanto aos aspectos avaliados, sendo este satisfatório ou insatisfatório; e
 - d) apresentar recomendações que agreguem valor à Unidade Auditada e que, precipuamente, tratem as causas das falhas eventualmente identificadas.

O Ministério Público da União também pode, dentre outras medidas previstas no Artigo 6º da [Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993](#):

- XX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.



Passo a passo

1 Manifestação prévia dos gestores

Antes da formalização das recomendações e determinações, as unidades auditadas têm a oportunidade de se manifestar sobre a versão preliminar dos relatórios. Nessa etapa, elas podem apresentar contrapontos aos achados e às propostas encaminhadas pelos órgãos de controle. Essa fase é essencial para alinhar entendimentos, esclarecer eventuais divergências e garantir que as medidas propostas sejam factíveis antes da publicação do relatório final.

2 Recebimento e registro das deliberações

A Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) é responsável pelo recebimento das recomendações da Controladoria-Geral da União (CGU) e das deliberações do Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do e-CGU e do ConectaTCU, e pelo seu registro no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), no mesmo processo que contém as informações da auditoria ou fiscalização que lhe deram origem.

3 Planejamento de Ações

Uma vez compreendida a recomendação ou determinação, a unidade responsável deve elaborar um plano de ação, definindo:

ações a serem tomadas;

responsáveis: quem será encarregado de executar, monitorar e fiscalizar as medidas?

prazos para implementação: quais são os prazos para cada etapa?

Esses planos são submetidos à AECI, que analisa sua conformidade com os requisitos originais e pode solicitar ajustes para garantir o atendimento integral. Quando

solicitado, o plano de ação deve ser apresentado ao órgão de controle, que acompanhará a execução.

4 Implementação das medidas

Com o plano aprovado, a unidade responsável inicia a execução das ações, que pode incluir mudanças processuais, aquisições, ações de formação e treinamento, elaborações e alterações normativas, dentre outras possibilidades. Durante essa fase, é essencial monitorar o progresso, identificando possíveis entraves e adotando medidas corretivas.

As determinações, por sua natureza vinculante, exigem cumprimento obrigatório. Já as recomendações, embora não vinculantes, devem ser analisadas pelas unidades. Caso a unidade entenda que uma recomendação deixou de ser aplicável em virtude de alterações no contexto, deve justificar formalmente a não implementação, apresentando fundamentação técnica ou legal, bem como propor alternativas, quando cabíveis. Essa manifestação deve ser encaminhada à AECl para avaliação e envio ao órgão de controle.

5 Comunicação dos resultados

As unidades responsáveis devem manter a AECl informada, enviando atualizações que comprovem o andamento das ações, de modo que tais informações sejam repassadas aos órgãos de controle. É importante observar os prazos determinados pelos órgãos de controle, bem como os definidos pelas próprias unidades no plano de ação. Caso haja atrasos ou impossibilidade de cumprimento total, é importante enviar à AECl justificativas embasadas e, se necessário, a solicitação de revisão da recomendação, para avaliação e envio ao órgão de controle.

A Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) atua como facilitadora, prestando orientação técnica, consolidando informações e encaminhando respostas aos órgãos de controle por meio dos sistemas e-CGU (para demandas da Controladoria-Geral da União) e ConectaTCU (para o Tribunal de Contas da União). A comunicação entre as unidades do Ministério e a AECI deve ser centralizada no Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Cabe à AECI assessorar e apoiar a gestão no mapeamento das principais fragilidades e riscos que deram causa a recomendações ou determinações do Tribunal de Contas da União, da Controladoria-Geral da União e demais órgãos de controle, com vistas à proposição de melhorias ou à implementação de controles para prevenir sua recorrência.

6 Monitoramento

O monitoramento da implementação das determinações e recomendações é realizado pela AECI até a completa implementação das medidas, com verificação periódica do progresso, alertas para prazos críticos e envio de manifestações e evidências aos órgãos de controle.

O monitoramento é concluído quando o órgão de controle avalia que a recomendação ou determinação foi implementada, ou quando acata a solicitação de cancelamento por perda de objeto.

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)

Fundamentação

Tomada de contas especial (TCE) é, na prática, o meio mais célere para transformar a decisão ministerial de que determinada situação culminou em prejuízo ao erário em um título executivo que pode ser cobrado dos devedores no Poder Judiciário, ou seja, é um instrumento essencialmente de cobrança no qual deve ficar claro: quem deve, por que deve e quanto deve. Nos termos da [Instrução Normativa nº 71, de 28 de novembro de 2012](#):

Art. 2º Tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento.

A TCE constitui medida de exceção, portanto a Administração deve esgotar todas as medidas administrativas para elidir a irregularidade ensejadora da TCE ou obter o ressarcimento do dano, antes de formalizar a instauração do processo.

O Sistema Informatizado de Tomada de Contas Especial (e-TCE) permite a instauração, tramitação e autuação eletrônica dos processos, além do cadastro de débitos resultantes de dispensa de instauração de TCE, conforme previsto no Art. 6º, incisos I e II, da [Instrução Normativa nº 71, de 28 de novembro de 2012](#), e § 4º do Art. 11 da [Decisão Normativa nº 155, de 23 de novembro de 2016](#), ambas do Tribunal de Contas da União (TCU).

Passo a passo

1

Antes da instauração da tomada de contas especial (TCE)

Diante de indícios de dano ao erário e irregularidades, a autoridade competente deve adotar medidas administrativas imediatas para apurar tais indícios (verificar se os indícios procedem, observando o direito constitucional ao contraditório e ampla defesa), caracterizar o dano (demonstrar o que houve, demonstrar quem foi responsável e quantificar o prejuízo) e buscar a recomposição do erário junto aos responsáveis.

Sempre que a situação envolver indícios de infrações à Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013), a Corregedoria deverá ser comunicada, sob o risco de a autoridade administrativa estar sujeita à eventual responsabilização com base no Art. 27 do diploma legal.

As medidas devem ser imediatas, do contrário o corpo técnico e as autoridades estarão sujeitos a eventuais penalizações por parte do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCor).

Na hipótese de se constatar a ocorrência de graves irregularidades ou ilegalidades de que não resultem dano ao erário, as quais não serão objeto de TCE, a autoridade administrativa deverá representar os fatos ao Tribunal de Contas da União, por intermédio da Assessoria Especial de Controle Interno.

2 Instauração e tramitação no e-TCE

Caracterizado administrativamente o dano ao erário e após esgotadas as medidas administrativas buscando a recomposição dos cofres públicos, o processo de tomada de contas especial (TCE) é instaurado pela Subsecretaria de Gestão de Prestação de Contas e Tomada de Contas da Secretaria-Executiva (SGPTC/SE), e tramitado eletronicamente para a Controladoria-Geral da União (CGU), por meio do sistema e-TCE.

3 Elaboração do parecer do controle interno

A Controladoria-Geral da União (CGU), após análise, elabora certificado de auditoria, relatório e parecer conclusivo sobre as contas, avaliando a adequação das medidas administrativas adotadas para caracterização ou elisão do dano e o cumprimento das normas pertinentes à instauração e ao desenvolvimento da tomada de contas especial.

O resultado da análise realizada pela CGU é encaminhado ao Ministério da Cultura, via e-TCE, para emissão de pronunciamento ministerial sobre as contas e o parecer do controle interno, atestando que tomou conhecimento das conclusões apresentadas.

4 Pronunciamento ministerial

A Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) auxilia a ministra de Estado na elaboração do pronunciamento ministerial, recebendo o parecer do controle interno no e-TCE, editando a minuta de pronunciamento, com base em documentos gerados automaticamente pelo sistema e encaminhando, via Sistema Eletrônico de Informações (SEI), as minutas para assinatura da ministra.

Após assinatura pela ministra, o pronunciamento ministerial é devolvido à Assessoria Especial de Controle Interno (AECI), que insere o pronunciamento assinado no sistema e-TCE e o encaminha ao Tribunal de Contas da União (TCU).

5 Ciência da deliberação do TCU

Compete ao TCU apreciar e deliberar, por meio de acórdão, sobre os processos de tomada de contas especial. Cabe a AECI dar ciência à unidade instauradora acerca da deliberação do TCU sobre a tomada de contas especial.

ANÁLISE DE ATOS DE PESSOAL

Fundamentação

A análise dos atos de pessoal tem o objetivo de avaliar a legalidade das admissões e das concessões de aposentadoria e pensão realizadas pelas unidades da administração pública federal. A Controladoria-Geral da União (CGU), no papel de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, realiza a análise inicial dos atos emitidos pelas unidades do Poder Executivo sob sua competência de atuação, emitindo parecer opinativo do controle interno sobre legalidade de cada um deles. Tal parecer posteriormente é utilizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) como subsídio ao julgamento quanto à legalidade. Ao identificar indícios de irregularidades nas folhas de pagamentos, o Tribunal solicita justificativas e providências às respectivas unidades.

Conforme previsto na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992:

Art. 39. De conformidade com o preceituado nos Arts. 5º, inciso XXIV, 71, incisos II e III, 73 in fine, 74, § 2º, 96, inciso I, alínea a, 97, 39, §§ 1º e 2º e 40, § 4º, da Constituição Federal, o Tribunal apreciará, para

fins de registro ou reexame, os atos de:

- I - admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, executadas as nomeações para cargo de provimento em comissão;
- II - concessão inicial de aposentadoria, reformas e pensões, bem como de melhorias posteriores que tenham alterado o fundamento legal do respectivo concessório inicial.

O processo é realizado por meio do sistema Índícios, um módulo do e-Pessoal (Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões para a Administração Pública Federal e Empresas Estatais). O sistema possui dois tipos de perfis direcionados aos órgãos federais:

Gestor - Índícios: visualiza todos os indícios, concede perfil de acesso a outras pessoas, distribui indícios para outros usuários, encaminha esclarecimentos ao Tribunal de Contas da União (TCU) e ainda pode registrar e editar os apontamentos expedidos por outros usuários; e

Operador - Índícios: visualiza somente os indícios que lhe foram distribuídos pelo gestor, registra e edita manifestações.

A Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (COGEP) da Secretaria-Executiva é responsável pelo cadastro dos servidores no sistema e pela adoção das providências necessárias para regularizar as irregularidades apontadas. A Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) auxilia a COGEP, quando necessário, na interlocução com o TCU.

Passo a passo

1 Cadastro de usuários no Portal do TCU

Os servidores da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (COGEP) responsáveis pela gestão de indícios devem se cadastrar no Portal do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme as orientações [disponíveis em aqui](#).

2 Concessão de perfis no sistema e-pessoal

A COGEP concede os perfis de acesso ao sistema e-Pessoal, definindo os usuários como "Gestor - Indícios" ou "Operador - Indícios", conforme suas responsabilidades.

3 Identificação e distribuição de indícios

O "Gestor - Indícios" visualiza todos os indícios de irregularidades relacionados à gestão de pessoal e os distribui aos "Operadores - Indícios" responsáveis pela análise e regularização.

4 Implementação e registro de providências

A COGEP adota as providências necessárias para regularizar os atos e fatos administrativos identificados como irregulares, **o que pode incluir encaminhamento à Corregedoria, especialmente em casos de acúmulo de cargos/aposentadorias.**

Os "Operadores - Indícios" registram e editam as manifestações no sistema, fornecendo os esclarecimentos e as justificativas necessárias para regularizar as irregularidades apontadas pelo TCU.

Sempre que solicitada, a Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) presta orientação para auxiliar na implementação das medidas e no fornecimento de evidências comprobatórias.

A Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (COGEP) deve buscar a implementação de rotinas e procedimentos para monitorar continuamente as folhas de pagamento e evitar novas irregularidades.

5 Encaminhamento de esclarecimentos ao TCU

O "Gestor - Índícios" revisa as manifestações e encaminha os esclarecimentos ao Tribunal de Contas da União (TCU) por meio do sistema e-Pessoal.

A AECI promove a articulação entre a COGEP e o Tribunal de Contas da União, quando necessário, para alinhar entendimentos, sanar dúvidas, e quando há dificuldade no cadastramento no sistema.

REPRESENTAÇÃO EXTRAJUDICIAL PERANTE O TCU

Fundamentação

Quando a autoridade pública discordar técnico-juridicamente das análises, determinações ou recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pode recorrer à representação extrajudicial, a qual poderá suscitar a suspensão parcial ou total da decisão questionada até a sua análise.

São cabíveis os seguintes recursos:

Reconsideração: em decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, inclusive especial, com efeito suspensivo, para apreciação do colegiado que houver proferido a decisão recorrida, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte ou pelo Ministério Público, junto ao Tribunal, dentro do prazo de **15 dias**.

Reexame: de decisão de mérito proferida em processo concernente a ato sujeito a registro e à fiscalização de atos e contratos. **Prazo: 15 dias**.

Embargos de declaração: quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal. **Prazo: 10 dias**.

Recurso de revisão: em decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, inclusive especial, de natureza similar à da ação rescisória, sem efeito suspensivo, interposto uma só vez e por escrito pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério

Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de **5 anos**, fundamentado em: erro de cálculo nas contas; falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Agravo: de despacho decisório do presidente do Tribunal, de presidente de Câmara ou do relator, desfavorável à parte, ou de medida cautelar, no prazo de **5 dias**.

Passo a passo

Se o agente público entender necessário ser representado extrajudicialmente perante o TCU, devem ser observados os passos a seguir, conforme disposto na Portaria Interministerial AGU/CGU nº 3, de 04 de outubro de 2024:

1 Análise da deliberação do TCU pela unidade

A unidade responsável analisa a deliberação do TCU e, caso haja discordância de entendimento, verifica a necessidade de representação extrajudicial e elabora os fundamentos técnicos para a defesa.

2 Encaminhamento à AECl

O dirigente máximo da unidade encaminha os fundamentos técnicos à Assessoria Especial de Controle Interno (AECl) para avaliação e prosseguimento.

3 Envio à Consultoria Jurídica (Conjur/MinC)

A AECl envia o pedido de representação extrajudicial, juntamente com os fundamentos técnicos, à Consultoria Jurídica (Conjur) junto ao Ministério.

4 Interlocução com a Advocacia-Geral da União (AGU)

A Conjur/MinC faz a interlocução com o Departamento de Assuntos Extrajudiciais (DEAEX) da Advocacia-Geral da União (AGU), que assume a responsabilidade para exercer a representação extrajudicial, a atuação e o acompanhamento do processo junto ao TCU.

5 Acompanhamento do processo

A Conjur/MinC e a AECl acompanham o andamento do processo de representação extrajudicial, fornecendo orientação técnica e jurídica sempre que necessário, juntamente com o DEAEX, caso este seja acionado.

REFERÊNCIAS

[Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)

[Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992](#): dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU) e dá outras providências

[Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993](#): institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências

[Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993](#): dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União (MPU)

[Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994](#): organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências

[Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#): Lei de Acesso à Informação

[Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018](#): Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)

[Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000](#): dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências

[Decreto nº 11.336, de 1º de janeiro de 2023](#): aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cultura e remaneja cargos em comissão e funções de confiança

[Portaria Interministerial AGU/CGU nº 3, de 4 de outubro de 2024](#): estabelece diretrizes e critérios de atuação das Assessorias Especiais de Controle Interno dos Ministérios, das Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios, das Consultorias Jurídicas-Adjuntas, das Assessorias Jurídicas e do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União em processos que tramitam no Tribunal de Contas da União (TCU)

[Resolução TCU nº 315, de 22 de abril de 2020](#): dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem adotadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do TCU

[Resolução TCU nº 360, de 25 de outubro de 2023](#): dispõe sobre a realização das comunicações processuais no âmbito de TCU

[Instrução Normativa SFC/CGU nº 3, de 9 de junho de 2017](#): aprova o [Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna](#) Governamental do Poder Executivo Federal

[Instrução Normativa CGU nº 8, de 6 de dezembro de 2017](#): aprova o [Manual de Orientações Técnicas](#) da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal

[Regimento Interno do Tribunal de Contas da União](#)

[Sistema e-Pessoal Manual do Módulo Índicios](#) (Órgão Jurisdicionado Federal)

MINISTÉRIO DA
CULTURA

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO