TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Corregedoria Geral

PROCESSO: 00437/23– TCE-RO.

SUBCATEGORIA: Correição Ordinária

ASSUNTO: Processo Administrativo - Correição Ordinária - Secretaria Geral de Controle Externo

JURISDICIONADO: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

RELATOR: Corregedor-Geral Conselheiro EDILSON DE SOUSA SILVA

ORGÃO JULGADOR: Conselho Superior de Administração do Tribunal de Contas do Estado

SESSÃO: 42ª Sessão Ordinária do Conselheiro Superior de Administração, realizada de forma virtual no dia 26 de fevereiro de 2024.

EMENTA

PROCESSO ADMINISTRATIVO. CORREIÇÃO ORDINÁRIA. SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO. COMPETÊNCIA DE ATOS PROCESSUAIS. ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO. LIMITE DE COMPETÊNCIA. RECOMENDAÇÕES.

1. Nos termos da Resolução n. 152/2014/TCERO, compete ao Corregedor-Geral, com o auxílio direto da comissão de correição, executar atividades de correição ordinárias, devidamente planejadas anualmente.

2. Executadas as atividades de correição e verificadas oportunidades de melhorias nos processos de trabalho analisados, compete ao Corregedor-Geral expedir recomendações (art. 2º, parágrafo único, Resolução n. 152/2014/TCERO) direcionadas às unidades interessadas.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Corregedoria Geral

RELATÓRIO

1. Trata-se de processo autuado com a finalidade de executar correição ordinária prevista no Plano Anual de Correições (Acórdão ACSA-TC 00006/2022, referente ao processo n. 04376/2022), realizada na Secretaria Geral de Controle Externo deste Tribunal de Contas, de acordo com o procedimento previsto na Resolução n. 152/2014/TCERO.

2. Para a realização das atividades de correição no âmbito da SGCE, fora designada comissão responsável, por meio da Decisão n. 94/2022-CG (ID 0429658), a qual teve seus membros nomeados pela Portaria n. 25/2022-CG, de 8 de julho de 2022.

3. De acordo com o Plano de Correições – Exercício 2022, para a SGCE e suas subunidades (ID 042661), os pontos de abrangência da fiscalização seriam: (**i**) competência (ou incompetência) para prática de determinados atos processuais; e (**ii**) aparente intempestividade das manifestações técnicas realizadas pela SGCE.

4. Por estratégia, de acordo com o cronograma de atividades, previsto no Plano de Trabalho da Correição na Secretaria Geral de Controle Externo (ID 459232), a comissão atuou em 2 (duas) fases distintas.

5. A fase n. 1 disse respeito à suposta intempestividade das manifestações técnicas, conforme relatório emitido pela comissão de correição, anexo ao ID 0501539, do SEI 004376/2022, o qual foi submetido à votação na sessão de julgamento realizada em 17/04/2023 (ID 1384308).

6. Em relação a essa fase, por meio da sessão virtual de 17.4.2023, aprovou-se o Acórdão ACSA-TC 00011/2023 (ID 0529013). Como resultado, foi editada a Resolução n. 387/2023/TCERO, que fixa os prazos para a Secretaria Geral de Controle Externo emitir suas instruções técnicas.

7. De outro modo, a fase n. 2, objeto de análise deste voto, cuida das questões atinentes à competência (ou incompetência) dos profissionais de controle externo para a prática de determinados atos processuais e/ou administrativos.

8. Portanto, as considerações realizadas aqui limitar-se-ão à segunda fase da correição, ou seja, à competência (ou incompetência) para prática de determinados atos processuais praticados pela SGCE.

9. Registra-se, ainda, que, durante a sessão n. 35, de 17 de julho de 2023, o Conselho Superior de Administração desta Corte de Contas se reuniu e examinou o Processo PCe n. 00841/2023, oriundo da consulta formulada pelo Conselheiro Wilber Carlos dos Santos (ID 1373475).

10. A consulta requereu orientação correcional e expedição de ato recomendatório em relação a diversos pontos relacionados a temas como tramitação e instrução de processos de contas; reserva de jurisdição do magistrado de contas como presidente da instrução processual e a delimitação das competências do corpo de auditores da Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE.

11. Sobre isso, o Tribunal Pleno do Conselho Superior de Administração autorizou que esta Corregedoria Geral emitisse recomendação direcionada à Secretaria Geral de Controle Externo, nos termos do que fora disposto no Acórdão ACSA-TC 00016/2023 (ID 1436732).

12. Portanto, tendo em vista os pontos aqui analisados guardarem correspondência com àqueles insertos no Acórdão ACSA-TC 00016/2023 (ID 1436732), por simetria, registra-se a necessidade de compatibilização entre os temas.

13. É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

14. Conforme relatado, este processo trata de correição ordinária realizada na Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE e suas subunidades, cujos resultados foram apontados em relatório elaborado pela comissão (ID 0501539, do processo SEI 4376/2022).

15. Registre-se que, apesar desta correição ter sido finalizada ainda no ano de 2023, apenas agora foi possível submeter suas considerações à apreciação deste Tribunal Pleno do Conselho Superior de Administração, uma vez que muitos pontos aqui trazidos precisavam de definição teórica por parte desse mesmo colegiado.

16. Conforme se verá, a comissão de correição apreciou, no aspecto fático, vários pontos eleitos para serem correcionados, porém, em relação a vários deles, não havia ainda um direcionamento efetivo deste Conselho acerca do entendimento a ser adotado.

17. Isso apenas ocorreu após o julgamento do processo n. PCe n. 00841/2023, que tratou da consulta já mencionada anteriormente (que culminou no Acórdão ACSA-TC 00016/2023).

18. Além disso, concomitantemente à análise do processo mencionado no parágrafo anterior, a Corregedoria debruçou-se, no ano de 2023, à concretização do plano de correições em andamento (2023/2024), tendo finalizado as duas fases nela previstas ainda no mês de dezembro. Ou seja, com base na relevância e materialidade dos temas, optou-se por priorizar as correições previstas para o ano de 2023.

19. Isso se deu pois, com a definição dos limites de atuação da SGCE, feita pelo Acórdão ACSA-TC 00016/2023, as questões objeto desta fase da correição acabaram perdendo grande parte de sua relevância. Assim, a Corregedoria optou por priorizar as ações relativas às correições previstas para o ano de 2023.

20. Por esses motivos, apenas neste momento foi possível trazer à análise do colegiado o relatório da correição, que terá como fundamento teórico (critério de correição) o entendimento esposado no ACSA-TC 00016/2023 (ID 1436732).

21. Feita essa primeira consideração, passa-se à análise dos autos.

1. ESCOPO DA CORREIÇÃO - PLANO DE TRABALHO (SEI 004376/2022, ID 0459232)

22. Após a publicação da Portaria n. 025/2022-CG, que designou os membros responsáveis pela realização da correição, foi elaborado plano de trabalho, anexado ao ID 0459232, do SEI 4376/2022, que promoveu a delimitação do escopo, definição de metodologia e atualização de cronograma da correição.

23. Em síntese, o plano de trabalho objetivou dividir a correição em duas fases, conforme explicado anteriormente. O objeto desta análise, que trata da segunda fase, tem por

finalidade a apreciação da competência/incompetência, no âmbito da SGCE, para a prática de determinados atos processuais, de acordo com o Plano de Correições (ID 0429661).

24. Os pontos analisados foram, então: 1 - iniciar fiscalizações sem prévia autorização; 2 - realizar diligências junto a jurisdicionado; 3 - autuar e arquivar processo; 4 - realizar comunicação externa oficial; 5 - fixar prazo e/ou imposição de sanção; 6 - promover juntada, apensamento e desentranhamento de documentos aos autos e, 7 - expedir alerta oficial a jurisdicionados.

25. Na sequência, ao apreciar o plano de trabalho a mim submetido, aprovei o documento, conforme Decisão n. 150/2022-CG (ID 0469973), a qual foi devidamente referendada por este colegiado, por meio do Acórdão ACSA-TC 00011/23.

26. Assim, aprovado e concluído o plano de trabalho, com a finalização da correição, passa-se a apreciar os pontos objeto de análise.

2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

2.1. Da atuação dos Tribunais de Contas e dos agentes integrantes da carreira de controle externo no exercício da fiscalização.

27. Para que a presente análise alcance a finalidade a que se propõe, é importante rememorar que, segundo o princípio democrático, todos têm o direito de conhecer a respeito dos fatos da administração pública e exigir prestação de contas dos administradores. O controle externo, na sua essência, fundamenta-se nisso.

28. Para isso, a Carta Magna brasileira atribuiu ao representante do povo o poder-dever de fiscalizar a administração pública direta e indireta, com o auxílio técnico do Tribunal de Contas (art. 70, CF/88).

29. Portanto, o Tribunal de Contas tem um papel preponderante na funcionalidade do estado democrático de direito, uma vez que a sua razão de existir se fundamenta na primazia da boa gestão das finanças públicas e, por consequência, na efetividade dos direitos fundamentais previstos na Constituição da República.

30. O grau de importância dessa função é gigantesco e, por isso, os Tribunais de Contas têm se destacado como pauta nas principais conferências internacionais, principalmente, no que se refere à integridade e *compliance* como mecanismos de governança[1].

31. Não por acaso, a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), em 2007, aprovou a ISSAI 10, que trata da **Declaração do México sobre Independência**[2] , na qual o uso regular e eficiente dos recursos públicos foi reconhecido como condição para uma gestão adequada.

32. Nesse documento, foram reconhecidos **8 (oito) princípios fundamentais**, derivados da Declaração de Lima, como requisitos essenciais para a realização de auditorias adequadas do setor público, entre aqueles estão:

> • **Princípio 1: A existência de uma estrutura constitucional/legal/jurídica adequada e efetiva e de dispositivos de aplicação de facto dessa estrutura;**
>
> • **Princípio 2: A independência de dirigentes e membros da EFS (de instituições colegiadas), incluindo estabilidade no cargo e imunidade legal no exercício normal das suas funções**. A legislação aplicável especifica as condições para as nomeações, renomeações, recrutamento, remoção e aposentadoria do dirigente da EFS e membros de instituições colegiadas;
>
> • **Princípio 3: Um mandato suficientemente amplo e total discricionariedade no exercício das funções da EFS**. As EFS devem ter poderes para auditar: o uso de dinheiro, recursos ou bens públicos por um beneficiário ou destinatário, independentemente da sua natureza jurídica; a arrecadação de receitas devidas ao Governo ou às entidades públicas; a

[1] Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 16. Meta 16.6: Ampliar a transparência, a *accountability* e a efetividade das instituições, em todos os níveis. (https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html#coll_16_6)

[2] file:///C:/Users/532/Downloads/c_DIRAUD_2016_Issai_Tradu__o%20nivel%201%20e%202_%20Issai_Issais%201_2_Vers_o%20final%20PDF_ISSAI_10_Declara__o%20do%20m_xico%20sobre%20independ_ncia%20das%20EFS%20(1).PDF

legalidade e regularidade das contas do governo ou das entidades públicas; a qualidade da gestão financeira e elaboração de relatórios financeiros; e a economicidade, eficiência e efetividade das operações do governo ou das entidades públicas;

• **Princípio 4: Acesso irrestrito a informações.** As EFS devem ter poderes adequados para obter acesso tempestivo, irrestrito, direto e livre a todos os documentos e informações necessários para o bom desempenho de suas responsabilidades legais;

• **Princípio 5: O direito e a obrigação de produzir relatórios sobre o trabalho**. As EFS não devem ser impedidas de relatar os resultados de seus trabalhos de auditoria, e devem ser obrigadas, por lei, a informar, pelo menos uma vez por ano, os resultados de seu trabalho de auditoria;

• **Princípio 6: A liberdade de decidir o conteúdo e a tempestividade dos relatórios de auditoria e de publicá-los e divulgá-los**. Resumidamente, as EFS têm a liberdade de decidir o conteúdo de seus relatórios de auditoria;

• **Princípio 7: A existência de mecanismos efetivos de monitoramento das recomendações das EFS**; e

• **Princípio 8: Autonomia financeira, gerencial/administrativa e disponibilidade de recursos humanos, materiais e monetários adequados**. As EFS devem ter os recursos humanos, materiais e monetários necessários e razoáveis – sendo que o Executivo não deve controlar ou dirigir o acesso a esses recursos. As EFS gerenciam seu próprio orçamento e o alocam da forma que julgar adequada.

33. Dessa forma, essas garantias foram reconhecidas para que, assim, os membros representantes das entidades superiores de fiscalização pudessem exercer a busca pelo interesse público, por meio de um controle social pleno, porém, dentro de uma margem estável de segurança jurídica.

34. Sendo assim, a INTOSAI verificou a necessidade de que fossem exigidos determinados padrões de condutas profissionais capazes de refletir confiabilidade à sociedade, haja vista serem as Entidades Fiscalizadoras Superiores depositárias do poder-dever de fiscalização da administração pública.

35. Assim, em 2016, foi aprovada a ISSAI 30[3] , que trata do Código de Ética da própria organização, sob o seguinte fundamento:

> 1. As Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) estão sujeitas a altas expectativas e devem ganhar a confiança das partes interessadas (cidadãos, órgãos legislativos e executivos, auditados e outros). Portanto, elas precisam agir como organizações modelo e inspirar confiança e credibilidade. Como o comportamento ético é um componente essencial para estabelecer e manter a confiança e reputação necessárias, um código de ética é um pré-requisito para o funcionamento de uma EFS.

36. Na mesma norma, foram previstos cinco valores fundamentais:

> a) **Integridade** – agir honestamente, confiavelmente, de boa fé e no interesse público;
>
> b) **Independência e objetividade** – ser livre de circunstâncias ou influências que afetem ou possam ser vistas como capazes de afetar o julgamento profissional e agir de maneira imparcial e sem viés;
>
> c) **Competência** – adquirir e manter conhecimentos e habilidades adequados ao papel, agir de acordo com as normas aplicáveis e com o devido zelo;
>
> d) **Comportamento profissional** – cumprir as leis, os regulamentos e as convenções aplicáveis, e evitar qualquer conduta que possa desacreditar a EFS;

[3] https://portal.tcu.gov.br/data/files/C6/04/A0/4A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_30_codigo_etica.pdf

> e) **Confidencialidade e transparência** – proteger adequadamente a informação, equilibrando isso com a necessidade de transparência e *accountability*.

37. Dessa maneira, observa-se que esses valores são de extrema importância e devem permear toda atuação dos envolvidos no processo de fiscalização, de forma que a entidade fiscalizadora superior consiga corresponder à confiança esperada pela sociedade.

38. Em especial, no que diz respeito à independência e à objetividade, pode-se dizer que são valores essenciais para a formação de um convencimento técnico livre de influências externas, que possam comprometer o julgamento profissional. O profissional que atua no controle externo, portanto, deve ter os seus atos sempre pautados pela integridade e pelo ceticismo.

39. E no que diz respeito à independência profissional do auditor, pode-se verificar que, em diversas normas internacionais de auditorias, tais como as ISSAI's 100, 200, 300 e 400, têm-se a ideia de que **existe a independência do auditor quando as obrigações ou interesses da entidade fiscalizadora são isentas dos interesses das entidades auditadas, de modo que o trabalho do auditor seja realizado com objetividade**.

40. Além disso, de acordo com a ISSAI 30, a independência dos trabalhos de fiscalização é facilmente observada pelos destinatários da informação quando o comportamento profissional do auditor e a confidencialidade da informação são devidamente respeitados.

41. Portanto, é de extrema importância que esta Corte de Contas tome todas as providências necessárias para que seja resguardada a credibilidade de suas ações, uma vez que é a instituição de um controle externo íntegro que se aprimora a democracia.

42. Por fim, importa destacar que não há a pretensão de questionar a conduta dos profissionais do controle externo no que diz respeito à forma como suas atribuições vinham sendo exercidas à época da correição. O propósito deste voto é trazer à reflexão o modo de proceder em relação a balizas como a segurança jurídica, primordiais para a missão de controlar o exercício do *múnus* público.

2.2. Do magistrado de contas

43. Conforme mencionado anteriormente, do julgamento do Processo n. 841/2023, do qual fui relator, resultou o Acórdão ACSA-TC 00016/2023 (ID 1436732).

44. Neste, foram feitas algumas reflexões e pontuadas premissas básicas acerca da competência para a prática de atos processuais no processo de contas lato senso para posterior expedição de ato recomendatório a respeito.

45. Todavia, aqui, cabe destacar uma importante análise realizada acerca da atuação do relator do processo no âmbito do controle externo.

46. Conforme analisado no Acórdão ACSA-TC 00016/2023 (ID 1436732), não há um código normativo único, capaz de balizar os processos de controle externo, em sentido lato sensu. Dessa maneira, embora eles guardem similitude com os processos judiciais, existem suas próprias especificidades.

47. Para isso, é preciso que se tenha uma compreensão interdisciplinar processual, de modo que seja resguardado o devido processo de controle, porém, adequando-o às peculiaridades processuais do universo de controle externo.

48. Aqui, importa rememorar conceitos importantes acerca da competência funcional:

> A reflexão sobre **competência funcional** sob o aspecto de atributo conferido ao servidor público *lato sensu* para fins de exercício de determinada função ou atividade requer um brevíssimo enfoque sob diferentes óticas do ordenamento jurídico em razão das consequências práticas resultantes de cada uma delas.

49. Todavia, sob o enfoque constitucional, especialmente no artigo 71 da Constituição da República, foi concedida à figura do conselheiro o exercício direto das competências do Tribunal de Contas.

50. Ou seja, guardando um paralelismo com o Poder Judiciário, em que é conferido ao magistrado a sua presentação, pode-se, dessa maneira, concluir que, no âmbito dos Tribunais de Contas, tem-se o magistrado de contas como o detentor da competência funcional outorgada pela Constituição da República de cunho jurisdicional.

51. De outro modo, também deve-se levar em conta a competência funcional sob o aspecto do direito administrativo, quando vista sob a ótica das atribuições administrativas, em que trata de atividades relacionadas a todos os atores participantes da Administração, empenhados na consecução de atividades-meio e fim.

52. Abaixo, segue o trecho do acórdão que tratou deste ponto:

> Assim é que pensar no *aspecto pragmático* de *competência funcional* no âmbito de Tribunal de Contas, pressupõe reconhecer a possibilidade de incidência e a sua compatibilização entre (i) **competência funcional** sob o aspecto do direito constitucional e processual assim entendida "como o conjunto de limites dentro dos quais cada órgão do Judiciário, leia-se, Tribunal de Contas, pode exercer legitimamente a *função jurisdicional*"7 , o que quer significar a aptidão genérica para o Estado-Juiz atuar no processo, e (ii) ***competência funcional*** sob o aspecto do direito administrativo, a revelar-se como o "conjunto de atribuições determinado a órgão, entidade ou servidor, propiciando a titularização do poder e a consequente capacidade de *exercício de funções*8".
>
> (...)
>
> Sob o ponto de vista do *direito constitucional*, vincula-se à figura daquele que compõe o Tribunal de Contas e, em seu nome, exerce as competências *fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa e corretiva*, em matérias afetas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sob a ótica da legalidade, legitimidade e economicidade (CF, art. 71), ou seja, o *magistrado de contas*. É ele e tão somente ele que, do ponto de vista constitucional, possui competência funcional que lhe garante direitos e prerrogativas próprias para o exercício da função jurisdicional.
>
> (...)
>
> Assim, enquanto o *primeiro significado conceitual* está para a atuação do *magistrado de contas*, pois só ele, valendo-se de poderes e prerrogativas que lhes são legalmente conferidos, concretiza a atuação do Estado-Juiz para solucionar conflitos, aplicar a lei ao caso concreto e promover a pacificação social nas matérias delimitadas pelo texto constitucional; o *segundo* está para o *agente público*, a quem a lei atribui autoridade para a realização de determinada ação em razão de sua função. Desse modo, primeiro está para o exercício do *poder jurisdicional*, da mesma forma como o segundo está para o exercício do *poder instrumental* para a realização de inspeções e auditorias.

53. Desse modo, vê-se a necessidade de serem distinguidas a natureza das competências tratadas aqui. Ou seja, se dizem respeito à competência jurisdicional, outorgada diretamente pela Constituição da República; ou relativa à competência funcional, de natureza administrativa e conferida a todos os integrantes da Administração Pública.

54. Sobre isso, o acórdão dispôs do seguinte modo:

> Tal conceituação se presta a distingui-las segundo o *âmbito de atuação* dos Membros do Tribunal de Contas uma vez que sua *competência funcional* assim o é, em razão do exercício de *função constitucional* e *processual jurisdicional*; bem como dos agentes públicos uma vez que sua atuação estatal (mediante o exercício de competências e atribuições *estrito sensu*) advém de critérios, comandos e limites estabelecidos por lei.
>
> Diante desse cenário, a linearidade do raciocínio para este caso aponta que a *função constitucional* do Tribunal de Contas é exclusiva de *controle externo*; suas *competências primárias amplamente consideradas são de naturezas diversas* (fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa e corretiva) a serem concretizadas pela *autoridade máxima atribuída pela Constituição da República*, qual seja, ao magistrado de contas, por meio de competências e atribuições específicas previstas em leis especiais, com vistas ao cumprimento da função precipuamente constitucional.
>
> (...)
>
> Decerto que as competências devem sempre decorrer do ordenamento jurídico, haja vista a inexistência de competência presumida. Assim é que as competências gerais afetas ao exercício do controle externo encontram-se previstas primariamente na Constituição República e suas especificidades (competências específicas e atribuições) revelam-se, de forma hierarquizada, nas leis inferiores9, compatíveis, em qualquer hipótese, com a lei maior.
>
> Desse modo, entende-se que a análise quanto ao tipo normativo específico hábil a dispor sobre competência funcional dependerá de seu conteúdo propriamente dito; se se tratará de conteúdo afeto à competência diretamente *constitucional* (constitucional primária) ou *infraconstitucial* (legal); se a matéria já está disciplinada em outro normativo e se se trata tão somente de detalhamento ou regulamentação, dentre tantas outras possibilidades.

55. Diante disso, é possível concluir que o processo de contas *lato sensu*, meio adequado para a consecução das competências constitucionais atribuídas ao Tribunal de Contas,

está sob a presidência do *magistrado de contas*, qual seja o relator, conforme trecho do Acórdão ACSA-TC 00016/2023 disposto abaixo:

> A despeito de o processo de contas *lato sensu* possuir etapas delimitadas – instrução, nela contempladas as subfases investigativa e acusatória; de conformidade legal e judicante, protagonizadas por unidades diferentes; sua presidência, seja qual for a espécie de processo, respeitadas as competências e as atribuições legalmente distribuídas a cada uma, recairá sob a figura do **magistrado de contas**. Isso significa dizer que ele, e somente ele, dirigirá as etapas do processo, **desde a sua abertura até a sua conclusão, inclusive quando for o caso de arquivamento**, com ou sem resolução de mérito. (**grifou-se**).

56. Todavia, a competência para o exercício da presidência do processo de contas não se confunde com aquela conferida ao agente público da Carreira de Auditoria, Inspeção e Controle, cuja função está diretamente ligada à função de fiscalização e auditoria, que é uma das partes componentes do processo de contas, conforme o disposto abaixo:

> Por fim, a despeito de o agente público da Carreira de Auditoria, Inspeção e Controle, integrante *da tríade de atuação estatal* realizada pelo Tribunal de Contas, ter assegurado para si uma série de *direitos atrelados ao exercício da função* de fiscalização e auditoria, a exemplo daqueles previstas nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público, responsáveis por definir os princípios basilares e os pré-requisitos para o adequado funcionamento dos Tribunais de Contas brasileiros e para a realização de suas atividades de auditoria (NBASP10); bem como para estabelecer diretrizes quanto à previsão legal da independência dos Tribunais de Contas, de seus membros e de seu quadro funcional (NBASP 1011), eles, *os direitos vinculados à função*, não se confundem com *prerrogativas*, visto que nesse caso, trata-se *espécie de proteção ou direito qualificado*, conferido pelo ordenamento jurídico à determinado segmento profissional em razão da função que exerce.
>
> Nesse sentido, conquanto ao agente público que integra a Carreira de Auditoria, Inspeção e Controle seja conferido direitos que lhe permitem o desempenho da função, não há no ordenamento jurídico interno previsão que lhe confira prerrogativas próprias de carreira, senão na hipótese de delegação prevista no art. 73 do RITCERO12.

57. Por fim, estabeleci as seguintes premissas:

Premissa 1. A função constitucional do Tribunal de Contas é exclusiva de *controle externo*; suas *competências primárias em sentido amplo* são de naturezas diversas (fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa e corretiva) e *resultam na autoridade conferida pela Constituição da República* para a realização de competência jurisdicional pelo magistrado de contas, segundo poderes e prerrogativas que lhes são próprios, bem como competências e atribuições específicas vocacionadas ao cumprimento de sua função precípua13.

Premissa 2. No âmbito do Tribunal de Contas a expressão competência pode referir-se à *competência funcional de natureza constitucional/processual*, assim entendida como o poder exclusivo para o exercício jurisdicional atribuído ao magistrado de contas, que se valendo de poderes e prerrogativas que lhes são inerentes, atua como Estado-Juiz nas matérias delimitadas pelo texto constitucional; assim como também pode relacionar-se à autoridade atribuída por lei à agente público, unidade ou setor especializado, para a realização de ação inerente às competências e atribuições específicas e legalmente estabelecidas.

Premissa 3. As competências originárias afetas ao exercício do controle externo estão dispostas na Constituição da República e suas delimitações específicas estão dispostas em leis infraconstitucionais das unidades federativas de forma hierarquizada. Internamente, a definição de espécie normativa para fins de firmar competência funcional está condicionada à delimitação de seu conteúdo, de modo a revelar a inviabilidade jurídica de manifestação a esse respeito em abstrato.

Premissa 4. A despeito de ao agente público que integra *carreira de auditoria, inspeção e controle* serem conferidos direitos que lhe permitam o desempenho de função de controle externo, não há no ordenamento jurídico interno previsão que lhe confira prerrogativas próprias de carreira, senão na hipótese de delegação, excepcionalmente prevista no art. 73 do RITCERO.

Premissa 5. A *presidência do processo de contas em sentido amplo* é competência do relator, a quem incumbe o saneamento, a instrução e o julgamento do feito, mediante o exercício de poderes que lhes são *próprios e exclusivos*, a exemplo do poder de relatoria, poder de coerção (v.g. imposição de obrigação de fazer e não fazer), poder de instrução, poder de decisão, poder geral de cautela, poder cautelar e poder sancionador.

Premissa 6. A *presidência da instrução processual* é de competência do relator, que no exercício desta condição, pode delegar, mediante despacho, competência a titular de Unidade Técnica (de forma individual e especificamente em cada processo ou de forma geral, abrangendo os processos de sua competência), para *determinar diligências e outras providências* que não envolvam o mérito do feito, nem tampouco a gestão

> de provas, uma vez que esta é inerente ao poder de saneamento do processo, atribuição própria do *magistrado de contas*.
>
> **Premissa 7.** As *prerrogativas extensíveis ao servidor que exerça função específica de controle externo*, previstas no art. 73 do RITCERO, somente o serão, se, e somente se, forem preenchidas as condições e sob as hipóteses ali estabelecidas, não se cogitando de que tais vantagens prevaleçam indistintamente ou como regra, no exercício da função de controle externo ordinariamente concebida.

58. Essas considerações são relevantes, pois, em muitos pontos objeto de correição, são questionados os limites de atuação dos profissionais de controle externo e do próprio magistrado de contas.

3. DA ANÁLISE CORRECIONAL

59. Após a delimitação do escopo, a comissão, inicialmente, trouxe alguns fatores que pudessem contextualizar o cenário em que a análise da correição foi realizada, especialmente, no que se refere aos limites de competência dos atos praticados, no âmbito da Secretaria Geral de Controle Externo.

60. O primeiro ponto que merece destaque é a ausência de documento normativo único, capaz de definir, de maneira clara e objetiva, a competência da SGCE. O que temos, atualmente, são documentos esparsos que regulam matérias tanto de competência, quanto de natureza diversa.

61. Além disso, a comissão de correição apontou questões como o histórico de procedimentos/praxe procedimental, ligado ausência de normativos específicos para a transição da "era do processo físico" para o "processo exclusivamente eletrônico/virtual", situação essa responsável por eventual lacuna de compreensão acerca das balizas que delimitam a competência de atos procedimentais.

62. Por último, a comissão de correição pontuou a dificuldade da análise realizada, tendo em vista a ausência de padronização de atos procedimentais, bem como a existência de multiplicidade de procedimentos existentes na SGCE.

63. Segue o trecho pertinente extraído do relatório conclusivo da correição:

> Para iniciar a discussão objeto dos autos, é importante registrar que este Tribunal de Contas não possui documento normativo único no qual que sejam estabelecidos, de forma clara e exaustiva, os limites de competência inerente à prática dos atos sob análise da Secretaria Geral de Controle Externo-SGCE. Essa definição de competências da SGCE é feita de maneira pontual em normas esparsas, que, em regra, são editadas para tratar de outros objetos.
>
> Aliado a isso, é relevante destacar que fatores como o costume histórico de procedimentos/praxe procedimental da SGCE, sedimentada pela repetição dos atos no tempo, terminam por impactar a interpretação da amplitude de suas competências, ainda que no exercício de entendimento, compreensão e aplicação das competências definidas em normas isoladas, o que, por vezes, pode ter induzido aquela Secretaria a erro.
>
> Aliado a esse fator, é nítido, também, que a transição da "era do processo físico" para o "processo exclusivamente eletrônico/virtual" ante a ausência de especificação normativa própria de competências procedimentais da SGCE, deixou lacunas de compreensão históricas para SGCE, que, por vezes, manteve o procedimento antes adotado para os feitos físicos no processo eletrônico.
>
> A ausência de padronização e multiplicidade de procedimentos adotados em todas as suas unidades, em conjunto com os fatores aqui ventilados, também foi um fator que trouxe algum grau de dificuldade à presente análise.

64. A despeito das limitações apontadas, foram realizadas análises amostrais para avaliar os seguintes pontos:

> 1 - Iniciar fiscalizações sem prévia autorização e autuar processos;
>
> 2 - Realizar diligências junto a jurisdicionado / realizar comunicação externa oficial / fixar prazo e/ou imposição de sanção, de ofício / expedir alerta oficial a jurisdicionados, de ofício;
>
> 3 - Arquivar processos; e
>
> 4 - Juntar, apensar e desentranhar documentos a processos.

65. Dessa maneira, dar-se-á início à exposição da análise descrita no relatório de correição.

66. Insta salientar que, como mencionado anteriormente, para fins de paralelismo de entendimentos emitidos por este colegiado, será levado em consideração o que já fora decidido no Acórdão ACSA-TC 00016/2023 (ID 1436732), referente ao Processo n. 841/2023 – TCERO.

3.1. Iniciar fiscalizações sem prévia autorização e autuar processos.

67. O objetivo deste tópico fora averiguar se a SGCE realizava fiscalização sem autorização e, caso tivesse feito, qual teria sido o fundamento normativo utilizado.

68. Preliminarmente, a comissão pontuou de maneira categórica que, no universo da amostra, nenhum processo havia sido autuado pela própria SGCE. Isso porque essa competência fora concedida ao Departamento de Gestão de Documentos – DGD, conforme a redação do art. 29-A, da Lei Complementar n. 1.024/2019[4] .

69. No entanto, a SGCE foi responsável pelo início de 42 (quarente e dois) processos, dos 122 (cento e vinte e dois) da amostra selecionada.

70. Em relação a este ponto, a comissão conseguiu separar o que seria o impulso inicial do processo, formal e materialmente falando. Isto é, uma coisa é a autuação automática do processo, prevista na Resolução n. 303/2019, outra coisa são as razões que levaram a SGCE solicitar a autuação processual e sob qual fundamento legal.

71. Para tanto, fundamentou que:

> [...] o que está em análise neste ponto não é o simples fato da SGCE ter solicitado ao DGD a autuação processual. Busca-se identificar o motivo da autuação. Isso, para o fim de se examinar se o controle externo requer essas autuações sempre diante de uma autorização para tanto (p. 6).

[4] Art. 29-A. Compete ao Departamento de Gestão da Documentação planejar, dirigir e controlar as atividades de protocolização, digitalização, autuação, recebimento, distribuição e arquivo de documentos e processos do Tribunal de Contas, além de outras atribuições definidas em ato próprio.
Parágrafo único. Compete ao Diretor do Departamento de Gestão da Documentação planejar, coordenar, organizar e controlar e orientar as atividades de protocolização, digitalização, autuação, distribuição, recebimento, envio e arquivamento de documentos e processos do Tribunal de Contas, contribuindo para o desenvolvimento das rotinas de trabalho e zelando pela entrega em tempo hábil das informações além de outras atribuições definidas em ato próprio.

72. Ao fazer a análise, a comissão verificou que, nos 42 (quarenta e dois) processos iniciados por impulso da SGCE, não havia indicação da fundamentação que autorizasse a autuação. Eis o trecho pertinente do relatório:

> Analisando-se os documentos de ID identificados na tabela constante do Anexo III (42 processos, 42 documentos), percebemos que em nenhum deles a SGCE lançou fundamentação precisa para revelar com base em que dispositivo normativo requeria a autuação. Além disso, também não se identificou indicação de que havia uma prévia autorização da presidência, para os casos de auditorias e inspeções, por exemplo.

73. Todavia, materialmente falando, a comissão verificou que os 42 (quarenta e dois) processos relacionados tinham um justo motivo para o pedido de autuação processual, conforme os exemplos citados no relatório de correição:

> No caso deste exemplo, processo 00154/21, o documento ID 1005670 trata da Portaria de Fiscalização n. 408 de 22 de outubro de 2022 - designa equipe de fiscalização - fases de execução e relatório para inspeção especial.
>
> Desse modo, em que pese não ter sido indicado no pedido de autuação, há no processo elemento que revela que esse pedido da coordenaria estava amparado em prévia designação da presidência da corte para o início de uma atividade fiscalizatória.
>
> 2 – O processo 01350/21, foi autuado em cumprimento ao documento de ID 1054004 oriundo da SGCE, nestes termos:
>
> Solicitamos desse Departamento de Gestão da Documentação - DGD, as providências necessárias para que a documentação constante no presente SEI seja autuada como PROCESSO ELETRÔNICO no Sistema PCe, seguindo as especificações abaixo: (...) Após autuação, que os autos sejam encaminhados à esta Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE.
>
> Este exemplo revela a inexistência de qualquer referência ao fato de que, como se analisou no processo, havia uma prévia designação ao controle para agir. No caso, a DM 0152/2021-GCESS (ID 1060513) revelou:
>
> A Controladoria Regional da União no Estado de Rondônia, doravante CGU-R/RO e este Tribunal de Contas, doravante TCE/RO, entabularam cooperação técnica para atuarem conjuntamente e, assim, realizaram inspeção no município de Ji-Paraná objetivando fiscalizar "*eficácia na execução do plano imunização da COVID-19, a partir da análise dos dados oficiais fornecidos ao Ministério da*

> *Saúde por meio do Sistema de Imunização do Plano Nacional de Imunização - SI-PNI*"1.

74. Por fim, a comissão concluiu não ter sido configurada irregularidade, tendo em vista que em todos os 42 (quarenta e dois) processos analisados, no corpo dos autos, identificou-se prévia definição da corte para a deflagração da ação de fiscalização.

> Desse modo, pode-se afirmar, considerando a metodologia deste trabalho, que **a SGCE e as suas unidades não iniciaram fiscalização sem prévia autorização da corte ou com usurpação de competência no período de 01/01/2021 a 20/07/2022**. Isso, com 95% de probabilidade o erro amostral não ultrapassa 7%.

75. Desse modo, apenas sugeriu fosse recomendado, à SGCE e suas unidades, que, ao requerer a autuação dos processos, indique o fundamento adequado, conforme abaixo exposto:

> Em que pese esse fato não configurar irregularidade, é motivo bastante para que se recomendar à SGCE e as suas unidades que requeiram autuação processual indicando o fundamento legal para o exercício dessa competência ou a prévia autorização da Corte para o início de uma atividade fiscalizatória. Por exemplo, o art. 5º, V, da Resolução n. 310/2019/TCERO: [...]

76. Neste ponto, assiste razão à comissão, uma vez que restou evidenciado, por meio dos apontamentos apresentados, a SGCE não encabeçou a abertura de processos em afronta às normas regimentais desta Corte de Contas.

77. Em todos os processos analisados, pode-se perceber que se tratavam de fiscalizações anteriormente autorizadas, seja pela presidência, seja por fundamento legal que conferisse essa competência.

78. No entanto, deve-se destacar a importância da indicação de uma fundamentação adequada, objetiva e clara no ato que solicita a autuação, para que, assim, a atuação regular e competente do controle externo seja facilmente identificada e se concretize o devido processo legal.

79. Assim, cabível, neste ponto, a emissão de recomendação à SGCE para que, ao solicitar a autuação de processos, indique qual o fundamento para tanto (regra normativa, decisão autorizativa, previsão nos planos de fiscalização, etc).

3.2. Realizar diligências e comunicação externa oficial sem prévia autorização com imposição de prazo e/ou de multa.

80. Acerca da realização de diligências pela SGCE, a comissão de correição utilizou-se da amostra selecionada e analisou 169 (cento e sessenta e nove) ofícios encaminhados para que pudesse identificar os fundamentos que ampararam as diligências realizadas.

81. O parâmetro normativo utilizado pela comissão foram os artigos 247 e 100 do Regimento Interno da Corte[5] .

82. Para melhor compreensão, fragmentei a análise deste ponto nos seguintes subtópicos: **Diligências realizadas para solicitação de documentos; diligências em Procedimento Apuratório Preliminar; e comunicação externa com imposição de prazo e/ou de multa**.

3.2.1 – Diligências realizadas para solicitação de documentos.

83. Segundo consta do relatório de correição, no item 4.2.1., dos 169 (cento e sessenta e nove) ofícios analisados, verificou-se que em apenas 38 (trinta e oito) diligências havia a indicação de fundamento normativo ou a identificação expressa da ordem do relator para tanto, conforme o trecho a seguir:

> Ao analisar os 169 ofícios, verificou-se que em apenas 38 diligências foi possível localizar o fundamento normativo para a SGCE ou suas Coordenadorias de Controle Externo praticarem o ato processual, o que significa que as diligências estão sendo realizadas, em sua maioria, sem a identificação expressa da ordem do relator e/ou outras autoridades, da portaria de designação do servidor e

[5] Art. 247. **O Relator presidirá a instrução do processo**, determinando, mediante despacho singular, de ofício ou por provocação do órgão de instrução ou do Ministério Público junto ao Tribunal, o sobrestamento do julgamento ou da apreciação, a citação, a audiência dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos, observado o disposto no art. 100 deste Regimento, para o atendimento das diligências, após o que submeterá o feito ao Plenário ou à Câmara respectiva para decisão de mérito.
§ 1º **O Relator poderá, mediante despacho, delegar competência a Titular de Unidade Técnica, para, com vistas ao saneamento de processos, determinar diligências e outras providências que não envolvam o mérito**. (Repristinado pela Resolução nº. 120/2013/TCERO).
Art. 100. **O ato que ordenar diligência assinará prazo para seu cumprimento**, findo o qual a matéria poderá ser apreciada, inclusive para a imposição de sanções legais.**(grifou-se)**

> autorização, no caso de inspeções ou auditorias, bem como, da competência normativa para a atuação do controle.

84. Entretanto, a comissão ponderou que essa análise não poderia ser realizada de maneira isolada, extraindo-se conclusões, apenas, pelos ofícios da amostra. Diante disso, a comissão dedicou-se em pesquisar, nos autos processuais a que se referiam esses 38 (trinta e oito) ofícios, se havia autorização prévia para a diligência.

85. A conclusão fora a seguinte:

> Registre-se que esta primeira constatação, isto é, ausência de indicação expressa do fundamento, não caracteriza irregularidade e nem implica dizer – necessariamente - que a SGCE tenha agido fora dos limites de sua atuação.
>
> A título de exemplo, cita-se as diligências realizadas para subsidiar os trabalhos de fiscalização e controle no âmbito desta Corte de Contas Estadual, fundamentadas de forma geral nos artigos 39 e 86 da Lei Complementar nº 154/1996, sem a indicação precisa da autorização do relator e/ou de outras autoridades competentes para a prática do ato processual (itens 10, 12, 14, 15, 17, 18, 25, 40, 42, 43, 44, 45).
>
> Ainda, a título de exemplo, nos itens 19, 26 e 28 do quadro disposto no Anexo IV, para fundamentar o ato da SGCE foi preciso a comissão realizar busca por meio do DOETCE/RO para localizar a portaria de designação dos servidores e autorização da Auditoria do Balanço Geral do Estado.
>
> Da mesma forma, essa situação ocorreu em relação a outros ofícios, em que não constava de forma expressa o fundamento normativo para a SGCE ou suas Coordenadorias de Controle Externo praticarem o ato processual, cuja análise correcional dependeu de verificar, em cada processo, a decisão ou despacho do relator competente que autorizou a unidade a realizar a diligência (por exemplo itens 5, 24, 37, 38, 39, 51, 59, 85 e 94 do quadro disposto no Anexo IV).
>
> Também, em relação às auditorias ou inspeções identificou-se que os ofícios relacionados a este ponto não informavam, de forma expressa, a portaria de designação dos servidores, eis que é o ato processual que autoriza a realização dos trabalhos, o que envolve, é claro, a realização de diligências pela SGCE (por exemplo itens 21, 22, 27, 29, 30, 50, 52, 57, 70, 76, 78, 81, 83, 86, 95 a 103, 112, 113, 116, 118 a126, 128 a 144, 148 a 153 e 160 do quadro disposto no Anexo IV).

86. Dessa maneira, apesar de ausência de manifestação expressa nos ofícios emitidos pela SGCE, foi possível identificar que a unidade não fez diligências sem a devida autorização para tanto.

87. Especificamente em relação aos processos de auditoria e de prestação de Contas, a comissão notou que os ofícios emitidos para realização de diligências não informavam, de forma expressa, a portaria de designação dos servidores – ato que autoriza a realização dos trabalhos, aí incluída a realização de diligências pela SGCE.

88. Esse fato poderia, em tese, caracterizar uma irregularidade, já que, nestes processos, estaria havendo a solicitação de documentos dos jurisdicionados sem a prévia autorização da presidência – mediante a emissão da portaria.

89. Porém, após informações obtidas junto à unidade correcionada, notadamente nas coordenadorias que tratam das contas de governo estadual e municipal, obteve-se a informação de que, a partir do ano de 2022, toda e qualquer diligência feita nesse tipo de processo precede da emissão da portaria.

90. A alegação foi comprovada mediante as evidências citadas pela comissão, conforme trecho a seguir transcrito:

> Entretanto, a partir do ano de 2022, a SGCE passou a requerer autorização para realizar os trabalhos de auditoria e instrução sobre as Prestações de Contas dos Chefes do Poder Executivo e sobre as Prestações de Contas de Gestão. Conforme prova o item 154 e itens de 161 a 169, dos achados de correição. Vejamos:
>
> 1) Portaria n. 116, de 07 de março de 2022: designa servidores para, no período de 14.3 a 19.12.2022, realizarem os trabalhos de auditoria da análise das Prestações de Contas dos Chefes do Poder Executivo Municipal, relativas ao exercício financeiro de 2021 (Auditoria do Balanço Geral, Auditoria do Orçamento e Gestão Fiscal e Instrução), fundamentados na Resolução n. 279/2019/TCERO e Instrução Normativa n. 65/2019/TCERO;
>
> 2) Portaria n. 260, de 28 de junho de 2022: designa servidores para, no período de 1º.9.2022 a 31.3.2023, realizarem os trabalhos de auditoria da análise das Prestações de Contas de Gestão do exercício financeiro de 2021, das entidades classificadas na Classe I, e as eventualmente reclassificadas por decisão da relatoria, conforme previsto no Plano Integrado de Controle Externo – PICE, aprovado pelo Acórdão ACSA-TC 00004/22 – Conselho Superior de Administração (processo PCE 00643/22), Proposta 140 – Opinião sobre as

> demonstrações contáveis dos atos de gestão classe I e proposta 141 – Opinião sobre a legalidade e economicidade das contas de gestão classe I.
>
> 3) Portaria n. 145, de 28 de março de 2022, para subsidiar o planejamento dos trabalhos de Auditoria do Balanço Geral do Estado e Auditoria do Planejamento, Orçamento e Gestão Fiscal - Exercício 2021, nos termos da Proposta de Fiscalização PAAF/SGCE e do Plano Integrado de Controle Externo - PICE/SGCE.
>
> Dessa forma, foi possível concluir que em alguns ofícios emitidos até meados de 2022, não havia autorização do relator ou portaria emitida pela Presidência que autorizasse a realização de diligências pela SGCE, o que poderia, em tese, caracterizar irregularidade.
>
> Entretanto, com a adoção do novo procedimento – solicitação de portaria emitida pelo Presidente – adotada a partir do ano de 2022, entende-se que a irregularidade foi sanada pela unidade correcionada.

91. Ao fim de suas considerações, a comissão sugeriu fosse recomendado à SGCE que, doravante, em seus ofícios para fins de diligência, faça constar o fundamento autorizativo, de modo que a unidade jurisdicionada exerça o seu direito constitucional de realizar o controle dos atos processuais a ela direcionada.

92. Abaixo, segue o trecho respectivo:

> Entretanto, com a adoção do novo procedimento – solicitação de portaria emitida pelo Presidente – adotada a partir do ano de 2022, entende-se que a irregularidade foi sanada pela unidade correcionada.
>
> A despeito disso, importa aqui fazer recomendação para que a SGCE, ao fazer ofícios solicitando diligências das unidades jurisdicionadas, faça constar no expediente o fundamento que a autoriza a fazê-lo (decisão do relator, portaria que designa a equipe ou outro documento hábil), a fim de facilitar o controle do ato pelos interessados e, principalmente, assegurar a regularidade dos atos processuais.

93. Outro ponto trazido pela comissão no item 4.2.2, mas de mesma natureza deste subtópico, trata da realização de diligências para requisitar documentos previstos em instrumentos normativos.

94. Neste caso, trata-se de documentos cuja remessa é obrigatória por previsão em instrumentos normativos oriundos desta Corte de Contas, via Sistema SIGAP – Sistema Integrado

de Gestão e Auditoria Pública (Instrução Normativa n. 013/2004-TCERO; Instrução Normativa n. 057/2017-TCERO; Instrução Normativa n. 39/TCER/2013, revogada pela Instrução Normativa n. 72/2020/TCERO; Instrução Normativa n. 65/2019/TCERO; Instrução Normativa n. 71/2020/TCERO etc.).

95. Para esses casos, a comissão entendeu que não haveria necessidade de autorização específica do relator, haja vista que a exigência da documentação é uma providência inerente à determinação prevista em instrumentos normativos emanados da própria Corte de Contas.

96. Ou seja, para a comissão, exigir uma nova autorização para a cobrança do envio de documentos via SIGAP seria contraproducente, uma vez que a documentação já houvera sido exigida por instrumentos normativos emitido pelo próprio Tribunal Pleno do Conselho Superior de Administração.

97. Apesar do entendimento manifestado, a comissão ponderou que seria necessário fixar o entendimento deste colegiado sobre o assunto.

98. Abaixo, seguem os comentários feitos pela comissão:

> Nesses casos, a comissão de correição entende que, a despeito de inexistir autorização expressa nos normativos para que a SGCE, ao analisar os documentos recebidos do jurisdicionado, exija aqueles que eventualmente tenham faltado, **tal providência é inerente à própria atuação do corpo técnico**.
>
> Ora, se os documentos estão previstos em instrumento normativo emitido pelo Conselho Superior de Administração, é certo que eles devem ser enviados pelo jurisdicionado e nada mais lógico do que a SGCE, unidade responsável por fazer a primeira análise da documentação, faça diligência que garanta a completude dos documentos necessários.
>
> Seria contraproducente imaginar que a SGCE, ao receber a documentação e fazer a conferência, submetesse ao relator um pedido de autorização para a cobrança de documento que o próprio CSA já reputou necessário, por meio das Instruções Normativas por ele aprovadas.
>
> Entretanto, dada a ausência de autorização expressa nos normativos nesse sentido, cumpre registrar que foi constatada, em atividade correcional, a realização de diligências, pela SGCE, por meio de ofícios.
>
> A respeito disso, cabe refletir se, de fato, é necessária autorização específica para permitir a possibilidade de realização de diligências, no âmbito da SGCE, nos

> casos que se entretém com a análise objetiva (e, na grande maioria dos casos, meramente documental), de remessas obrigatórias por órgãos e entidades jurisdicionados.
>
> Assim, entende-se oportuno instar o Conselho Superior de Administração, mediante manifestação do Corregedor-Geral, para afirmar (ou não) a possibilidade de se manter essa praxe administrativa.

99. Pois bem. Ao relatar o Acórdão ACSA-TC 00016/2023 (ID 1436732), manifestei-me no sentido de que, regra geral, a comunicação oficial diretamente com o jurisdicionado, em nome do Tribunal, é de responsabilidade do representante do Tribunal de Contas. Todavia, essa regra pode conter exceções.

100. Isso porque, para determinadas funções, é de melhor alcance e produtividade que a própria unidade de controle realize esse tipo de comunicação. É o caso das hipóteses de credenciamento, ou mesmo, delegação.

101. No acórdão referido, expus a seguinte reflexão:

> Pensa-se, ainda, na extensão e celeridade da atuação pedagógica do Tribunal de Contas por meio da interação da Unidade Técnica diretamente com os jurisdicionados. Acredita-se que para além da forma de interlocução (comunicação oficial), o cuidado deve se revelar em relação ao seu conteúdo e, nesse passo, o próprio Código de Ética interno traz a moldura dentro da qual deve se dar a atuação dos servidores integrantes das carreiras de auditoria, inspeção e controle externo; as vedações; as limitações afetas às relações com o fiscalizado; e as consequências de eventual violação ao quanto nele disposto; assim como também a Corregedoria Geral do Tribunal tem se ocupado de recomendar aos servidores o devido cuidado e cautela no trato de informações institucionais, ainda que não sigilosas, a que tenha acesso em função do cargo que ocupam e das respectivas atribuições. (Recomendação n. 001/2021-CG), razão pela qual entende-se possível o estabelecimento de comunicação oficial de Unidade do Tribunal com o jurisdicionados, desde que com reserva de conteúdo.

102. Por fim, estipulei a seguinte premissa:

> **Premissa 24.** A **comunicação oficial** é atribuição do representante legal do Tribunal de Contas ou quem por ele for designado; entretanto, nas hipóteses em que Unidades Técnicas que o compõem estiverem atuando em seu nome na realização de trabalhos institucionais, poderão estabelecer interlocução direta com os jurisdicionados, **desde que o conteúdo do ato seja estritamente informativo e/ou pedagógico e circunscrito às matérias de competência da**

> **Unidade**, observadas em qualquer hipótese, as vedações, limitações e consequências previstas no Código de Ética do Tribunal de Contas.

103. A regra, porém, comporta exceções, a exemplo da requisição de documentos para a realização de auditorias, conforme o Manual de Auditoria do Tribunal de Contas (Resolução n. 177/2015/TCERO). Neste caso, o ofício poderá ser encaminhado pelo presidente da equipe de fiscalização, conforme a previsão normativa exposta abaixo:

> **5.2 Requisição de documentos e informações**
>
> A requisição de documentos e informações deverá ser feita sempre por escrito mediante **ofício assinado pelo presidente da equipe de fiscalização**, à autoridade máxima do órgão fiscalizado.

104. Desse modo, estabeleci a seguinte premissa:

> **Premissa 13.** Carecendo o processo de contas lato sensu de elementos necessários à formação de opinião técnica preliminar sobre o objeto do processo e as circunstancias que o afetem, o superior imediato ou o presidente da equipe de fiscalização, nesta condição, adotará as providências preliminares pertinentes para o caso concreto, com fundamento no **item 5.2 do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas**, aprovado pela Resolução n. 177/2015 do TCERO.

105. Além disso, em relação à comunicação oficial, realizada pela SGCE, com o fim de requisitar documentos pertinentes ao SIGAP, também não vejo motivos para considerar como irregular a conduta usualmente adotada pela SGCE.

106. Isso porque a pré-existência de instrumentos normativos que exijam tal documentação traz como consectário lógico a prévia autorização da Corte de Contas para que sejam cobradas as providências cabíveis. Portanto, ratifico a sugestão da comissão de correição acerca da manutenção dessa praxe administrativa realizada pelo controle externo.

107. Porém, devo salientar a importância de que toda e qualquer comunicação externa emanada pelas unidades de controle contenham a indicação da norma em que se fundamenta e/ou a autorização da relatoria, de modo forneça à unidade jurisdicionada total transparência dos atos processuais praticados pelos agentes públicos desta Corte de Contas.

108. Dessa forma, na esteira do entendimento manifestado pela comissão, entendo necessário recomendar à SGCE que, ao elaborar ofícios solicitando documentos, faça constar no documento o fundamento para tanto (decisão do relator, do plenário ou a norma em que se fundamenta).

3.2.2. Diligências realizadas em Procedimento Apuratório Preliminar.

109. A comissão de correição identificou, dentro da amostra coletada, que a Secretaria Geral de Controle Externo teria, em casos relacionados a procedimentos apuratórios preliminares (PAPs) atuado sem que houvesse autorização específica do relator do processo para requisição de documentos, conforme observado abaixo:

> Na análise da amostra restou identificado, também, nos casos dos Ofícios n. 007-2022-SGCE-CM e n. 123-2021-SGCE-PM (itens 3 e 31), diligências realizadas com a finalidade de subsidiar a instrução de processos classificados como Procedimento Apuratório Preliminar – PAP, com atuação da SGCE antes do relator. Ao passo que, referente ao mesmo gênero processual, foi possível identificar que no Ofício n. 152-2022- SGCE-PM (item 39) a SGCE atuou somente após a autorização do relator, que se deu por meio da DM 00193/21-GCFCS, ID 1119229.

110. Sobre isso, a comissão destacou que, de acordo com a Resolução n. 291/2019/TCERO, não há um rito específico para a atuação do controle externo nesse tipo de processo. Todavia, asseverou acerca da redação do artigo 7º e do §1º do artigo 9º, que dispõe:

> Art. 7º **O Procedimento Apuratório Preliminar que não atender às condições prévias do art. 6º, será, de imediato, encaminhado ao relator com proposta de arquivamento**.
>
> Art. 9º Nos casos em que a demanda não alcance a pontuação mínima da análise de seletividade, a SGCE submeterá de imediato ao Relator proposta de arquivamento do PAP e de encaminhamento da informação de irregularidade a autoridade responsável e ao controle interno para adoção das medidas cabíveis, dando-se ciência ao interessado, se houver, e ao Ministério Público de Contas.
>
> §1º O Relator, caso esteja de acordo com a proposta de arquivamento, determinará que, nos relatórios de gestão que integram a prestação de contas,

> constem registros analíticos das providências adotadas em relação às informações de irregularidade comunicadas. **(grifou-se)**

111. Desse modo, a comissão entendeu que a atuação do controle externo nestes casos, sem autorização do relator, incide em irregularidade.

112. Pois bem. O Procedimento Apuratório Preliminar constitui um tipo de processo, que se diferencia dos demais, haja vista decorrer de provocação, seja interna ou externa.

113. Nesse caso, há um filtro de seletividade, previsto na Resolução n. 291/2019, cuja autorização do relator para processamento é uma consequência do seu rito processual.

114. Ocorre que, nos casos apontados pela comissão, observou-se que a SGCE realizou diligências sem que o relator tomasse conhecimento desses atos e, sendo ele presidente da instrução, essa praxe poderia ser considerada irregular.

115. Esse ponto específico em muito se assemelha à premissa n. 16, estabelecida no acórdão ACSA-TC 0016/2023 (ID 1436732), que fixou a seguinte regra:

> **Premissa 16.** Configurada hipótese em que a **colheita de informações e/ou evidências** não possa aguardar o tramitar processual, é possível, em razão do princípio da celeridade e economia processual, que a Unidade do Controle Externo do Tribunal de Contas, no exercício do seu poder de investigação, nessa qualidade, excepcionalmente, realize os atos necessários à sua obtenção, observada suas atribuições para a apuração de irregularidades ou ilegalidades, ficando o ato comissivo condicionado a oportuna análise e convalidação daquele que preside a instrução processual com as atribuições que lhes são inerentes.

116. Portanto, ainda que não seja o ideal a realização de diligências em PAPs pela SGCE, essa situação pode ser permitida quando, nos termos da premissa acima transcrita, a colheita da informação ou evidência não puder aguardar o trâmite processual.

117. Nesses casos, a SGCE fica autorizada a promover a diligência, devendo, porém, submetê-la, posteriormente, junto com o relatório técnico apresentado, à convalidação do relator.

118. Assim, é o caso de recomendar à SGCE que, ao fazer diligências em situações como as que foram descritas neste tópico, faça constar a informação no relatório e submeta-a à convalidação do relator.

3.2.3 – Comunicação externa com imposição de prazo e/ou multa.

119. Neste ponto, a comissão analisou se havia a prática, no âmbito da SGCE, da fixação de prazo e/ou multa quando da realização de diligências praticadas de ofício.

120. A comissão chegou a duas conclusões: **a)** a SGCE tem por praxe a fixação de prazo ao jurisdicionado nas diligências realizadas; **b)** a SGCE não impõe sanção pelo eventual descumprimento do prazo, submetendo o caso ao relator nos casos em que a diligência não é atendida.

121. Em relação à fixação de prazo, a comissão entendeu não se tratar de irregularidade, tendo em vista a necessidade de realização do controle, além da manutenção da credibilidade de atuação dos auditores junto aos jurisdicionados. Porém, solicitou que este colegiado firmasse entendimento quanto a este ponto.

122. Pois bem.

123. De acordo com a redação do artigo 100 do Regimento Interno desta Corte de Contas, o ato que ordenar a diligência, terá prazo prefixado. Senão vejamos:

> Art. 100. O ato que ordenar diligência assinará prazo para seu cumprimento, findo o qual a matéria poderá ser apreciada, inclusive para a imposição de sanções legais.

124. Portanto, pode-se observar que a fixação de prazo é um detalhe importante da solicitação de diligência, haja vista ter a função de vesti-la com a seriedade e o comprometimento que o trabalho do Tribunal de Contas merece. Trata-se de uma competência acessória da atuação dos auditores, naqueles casos em que está autorizado a atuar de ofício.

125. Quanto ao segundo ponto aqui analisado – imposição de multa – como não se verificou a prática pela SGCE, desnecessário tecer maiores considerações sobre o assunto.

3.3 – Expedição de alerta oficial.

126. Segundo a comissão de correição, foi identificado que, segundo a análise amostral, o termo "alerta" fora utilizado quando do não envio da prestação de contas, seja de governo, seja de gestão, conforme o trecho abaixo mencionado:

> Sobreleva destacar, também, na amostra, diligências com assunto "Alerta", conforme itens 32 e 33 do quadro disposto no Anexo IV, para tratar de notificação ao jurisdicionado sobre o não envio da prestação de contas. Ao passo que outros ofícios usaram simplesmente "notificação" (itens 104, 105, 106), para chamar a atenção sobre o não envio das prestações de contas de governo e de gestão.

127. Todavia, como bem indicado no relatório de correição, a cobrança de envio de documentos, via sistemas do Tribunal de Contas (SIGAP), não pode ser considerado como "alerta oficial".

128. Nesse caso, conforme já mencionado no item 3.2.1. deste voto, a mera cobrança de documentos exigidos por normativos internos desta Corte de Contas, por si só, não configura qualquer irregularidade.

129. O "alerta oficial", cuja análise se objetivava fazer nesta correição, é aquele previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal n. 101/2000), cuja finalidade é realizar o controle sobre a gestão fiscal, em especial, no equilíbrio das contas públicas.

130. Segundo a redação do art. 59, §1º, LC n. 101/2000, os Tribunais de Contas alertarão os poderes quando houver o desequilíbrio (ou iminência de desequilíbrio) da gestão fiscal. Abaixo, segue o texto legislativo:

> Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a:
> (...)
>
> **§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:**
>
> I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

> II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;
>
> III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

131. Dessa maneira, observa-se que o caso analisado pela comissão de correição não trata do alerta previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mas, tão somente, do uso do termo para situações outras enfrentadas pelo controle externo.

132. Sobre este tema, emiti a minha opinião no Acórdão ACSA-TC 00016/2023, no qual dispus que o alerta a que se refere a LRF, trata de ato de natureza administrativa, informativa, preventiva e não decisória. Ou seja, trata-se de um ato prudencial, de modo a possibilitar ao gestor público as correções de eventuais desvios fiscais antes que o exercício financeiro finalize.

133. Sobre o assunto, esta Corte de Contas aprovou a Resolução n. 173/2014/TCERO, que dispõe acerca da gestão fiscal, mediante processo especial (Processo de Acompanhamento de Gestão Fiscal).

134. Segundo a norma, após análise de dados colhidos eletronicamente e por meio de relatórios periódicos, havendo desconformidade fiscal, o **Relatório e o Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal** são encaminhados ao gestor público (art. 4º, inciso II, alínea f). Posteriormente, esse processo especial está apensado às contas anuais para fins de apreciação e julgamento.

135. Portanto, ainda que a emissão de alerta oficial propriamente dito viesse a ser identificado pela comissão, vê-se que essa prática é de competência do Controle Externo, especialmente, conferida ao **Secretário Geral de Controle Externo** (Resolução n. 173/2014, art. 6º, §2º).

136. Entretanto, importa ressaltar que a emissão de alerta propriamente dito incide tão somente no Processo de Acompanhamento da Gestão Fiscal, formalmente regulamentado pela Resolução n. 173/2014/TCERO.

137. Sobre o assunto, trago excerto o Acórdão ACSA-TC 00016/2023, que estabeleceu como premissa:

> **Premissa 25.** A **emissão de alerta prudencial** previsto no §1º do art. 59 da LRF é poder-dever privativo do Tribunal de Contas do Estado, e consiste em ato de natureza administrativa, informativa, instrumental, preventiva e não decisória, a ser efetivada pelo Secretário Geral de Controle Externo, nos termos e limites estabelecidos pela Resolução 173/2014/TCERO.

138. Diante do exposto, concluo pela inexistência de irregularidade praticada pela SGCE no que se refere à emissão de alertas oficiais.

3.4. Arquivamento de processos.

139. De acordo com o item 4.1.3 do Plano de Trabalho da comissão também avaliou se a Secretaria Geral de Controle Externo estaria arquivando processos, por si própria, sem a devida autorização regimental ou jurisdiciona.

140. Sobre este ponto, a comissão verificou que, no período eleito para seleção da amostra, 32 (trinta e dois) processos foram encaminhados pela SGCE diretamente ao arquivo. Dado o reduzido quantitativo, a comissão optou por promover a análise de todo o universo de controle.

141. Ao fazê-lo, verificou que, dos 32 (trinta e dois) processos analisados, 31 (trinta e um) foram remetidos ao setor de arquivamento, diretamente pela SGCE, por terem a finalidade de expedição de certidões.

142. Em relação ao procedimento de expedição de certidão, a comissão de correição informou que a Resolução Administrativa n. 003/2002/TCERO prevê o arquivamento desses processos por meio de despacho do Secretário-Geral de Controle Externo, conforme pontuado:

> No que se refere às demais hipóteses, isto é, os processos relacionados à certidão de regularidade fiscal, regulamentados pela Resolução Administrativa n. 003/2001/TCERO, que tem por objeto normatizar os "[...] procedimentos necessários para emissão de Certidão dos órgãos jurisdicionados para atender exigências da Resolução nº 78/98 do Senado Federal e Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 [...]", não se verificou qualquer irregularidade na atuação da unidade correcionada.
>
> Referida norma prevê que os processos formalizados para atender ao disposto na resolução "[...] serão arquivados mediante despacho do Secretário-Geral de

> Controle Externo, tão logo efetuada a entrega da Certidão ao interessado ou decorridos 30 (trinta) dias sem que seja providenciada a sua retirada" (art. 5º, parágrafo único, com a redação dada pela Resolução n. 035/2006/TCERO).

143. Quanto ao outro processo, constatou-se que o envio ao arquivo decorreu de uma tramitação equivocada, que foi posteriormente corrigida.

144. Portanto, para a comissão, não houve a identificação de irregularidade cometida pela Secretaria Geral de Controle Externo.

145. A respeito do arquivamento de processos de fiscalização lato sensu, convém tecer algumas considerações.

146. Como já pontuado anteriormente no Acórdão-ACSA-TC 00016/2023, o processo de contas *lato sensu* possui a sua instrução sob a presidência do relator (julgador). Isso quer dizer que somente ao relator cabe a gestão das etapas do processo, o que inclui notadamente a sua conclusão e arquivamento.

147. Portanto, como regra geral, tem-se que a competência para o arquivamento de processos no âmbito do controle externo ou a autorização para fazê-lo é do relator por se tratar de conteúdo decisório, conforme os artigos 28; 29; 62, §4º; 247, §4º; e 255, parágrafo único, todos do RITCERO. Todavia, essa regra comporta exceções.

148. A primeira delas trata-se da situação muito bem relatada pela comissão de correição, nos casos de processos cuja finalidade seja a expedição de certidões (Resolução Administrativa n. 003/2002/TCERO).

149. A segunda exceção diz respeito aos casos previstos na Portaria Conjunta n. 002/2023-GABPRES-CG (SEI 4497/2023), que "Disciplina o procedimento a ser adotado em caso de recebimento de comunicados informais de irregularidades em matérias de competência do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia [...]".

150. Nesses casos, isto é, quando se tratar de comunicados informais de irregularidades, que forem submetidos à SGCE para mera análise inicial de materialidade, é possível o arquivamento pelo próprio Secretário, com a ciência ao relator (art. 6, parágrafo único, da Portaria Conjunta n. 002/2023-GABPRES-CG).

151. A respeito disso, estabeleci a seguinte premissa no Acórdão-ACSA-TC 00016/2023:

> **Premissa 11.** O ato de arquivamento decorre de conteúdo decisório, conquanto possa ser praticado por ato processual de natureza não decisória, após análise quanto à existência das hipóteses que o justifica, assim empreendida pelo relator, não se aplicando, a possibilidade de delegação prevista no §1º do art. 247 do RITCE/RO, haja vista a natureza do seu conteúdo. A exceção à regra é prevista no art. 6º, parágrafo único, da Portaria Conjunta n. 002/2023- GABPRES-CG, que disciplina o procedimento a ser adotado em caso de comunicados de irregularidades informais

152. Assim, corroboro a manifestação da comissão no que atine à ausência de irregularidade quanto a este ponto.

3.5. Da juntada e desentranhamento de documentos.

153. Conforme relatado pela comissão de correição, consta no processo SEI n. 005662/2022, ID 0449975, informação extraída do sistema PCe, em que consta a relação de processos em que foram praticados atos de juntada, desentranhamento e apensamento no âmbito da SGCE, no período de 2 (dois) anos (2021 e 2022).

154. Para a análise, a comissão utilizou-se de amostra (processos específicos), cuja metodologia empregada fora a seleção aleatória da ferramenta Excel. O escopo amostral da correição foi o seguinte:

Período delimitado População (Juntada/anexação) Amostra	População (Juntada/anexação)	Amostra
1º/01/2021 a 20/07/2022	2.896	97
Período delimitado	**População (apensamento)**	**Amostra**
1º/01/2021 a 20/07/2022	409	80
Período delimitado	**População (desentranhamento)**	**Amostra**
1º/01/2021 a 20/07/2022	150	60

155. Da análise feita, foi indicado pela comissão um aparente equívoco quanto à aplicação de institutos normativos, conforme os seguintes achados indicados no relatório de correição:

1. **Ausência de padronização mínima** em procedimentos cartorários para a prática dos **atos de desentranhamento** (falta termo de desentranhamento nos Processos/documentos desentranhados, bem como, no feito principal). Consta registro mínimo de desentranhamento (sucinto) apenas no histórico de tramitação processual, contudo, sem a indicação do fundamento que originou o ato (se por diretriz da própria SGCE ou em cumprimento a decisão monocrática/despacho do relator, ou decisão colegiada).

2. **Ausência de Termos de juntada, de desentranhamento e de apensamento**, de forma a indicar expressamente a competência, o fundamento e a finalidade do ato, em descumprimento às Resoluções nºs 37/2006/TCERO, artigo 16 e 303/2019/TCERO, artigo 21.

3. Falta clareza para a SGCE quanto ao momento da juntada/anexação de documentos aos processos, no que diz respeito à **necessidade de autorização prévia do relator ou não**. Ex: se ainda é um levantamento/instrução inicial, com documentos normativamente já exigidos pelo Tribunal, caso em que o processo ainda não passou pelo relator, ou, se é um pedido de documento extra normativo, antes ou depois de o processo ter sido submetido ao relator.

4. Quanto aos atos de **desentranhamento**, apareceram casos em que documentos foram "desentranhados" de documentos e não de processos – é o caso do PC-e n. 01764/22, tratado como se processo fosse, do qual foi desentranhado outro documento, qual seja, o PC-e 02629/22.

5. **Falta de clareza quanto à finalidade e procedimento específico de cada instituto (desentranhamento e desapensamento).** Ocorrência de casos de desapensamento de autos, tratados como se desentranhamento fosse – caso do processo PC-e n. 02445/19, que foi desapensado do processo 02199/20.

6. **Ocorrência de remessa de pedido de dilação de prazo, dirigido pelo jurisdicionado ao relator, mas recepcionado pela SGCE, que só submeteu tal pedido em conjunto com a análise técnica preliminar**, retardando a apreciação do pedido apresentado pelo jurisdicionado, levada a efeito apenas quando do encaminhamento do relatório inicial. Ocorrência verificada no processo Pc-e n. 000421/22 (documento juntada - 00998/22).

7. **Desentranhamento feito por provável equívoco** (eis que não há o registro da razão fática do ato), e logo em seguida, juntado novamente no mesmo processo do qual fora desentranhado. **(grifou-se)**

156. Também merece destaque a observação feita no relatório de correição quanto à praxe adotada pela SGCE, a partir do exercício de 2022, referente ao pedido de realização de diligências e juntada de documentos. Senão vejamos:

> Relevante registrar informação trazida ao conhecimento da comissão por meio de entrevista à servidora Luana Pereira dos Santos Oliveira, matrícula n. 442, lotada na SGCE, da dando conta de que **a partir do exercício de 2022 em diante, houve deliberação da SGCE junto aos Conselheiros relatores no sentido de passar a solicitar-lhes delegação expressa de competência para realização de algumas diligências, e, por consectário, de juntada das peças processuais delas provenientes**. **(grifou-se)**

157. Também foi ponto de análise as diligências e as respectivas juntadas de documentos pela SGCE, previamente solicitados em Instruções Normativas do Tribunal, com a finalidade de dar completude ao processo na sua fase inicial. Essa competência era prevista pela Resolução n. 037/2006/TCERO, artigo 2°, parágrafo único.

158. Desta feita, com o advento da Resolução n. 303/2019/TCERO, que regulamentou o processo de contas eletrônico, a comissão entendeu que essa competência teria sido costumeiramente absorvida pela SGCE, haja vista a documentação ser encaminhada diretamente via SIGAP.

159. Pois bem. Acerca deste tópico, o primeiro ponto para reflexão se refere a possíveis conflitos interpretativos e culturais entre a Resoluções n. 37/2006/TCERO e a 303/2019/TCERO. Aquela regula a era de processos físicos e, esta, processos eletrônicos. Todavia, este tema será, especialmente, analisado no próximo tópico.

160. Outro ponto que merece destaque é que, com o advento do Sistema de Processo de Contas Eletrônico - PCe, passou a vivenciar-se a era tecnológica e, consequentemente, a necessidade de uma evolução na forma de pensar o processamento dos atos nesta Corte de Contas.

161. Ou seja, atualmente, deve-se levar em conta se, de fato, permanece a necessidade de determinados documentos, quando a mesma utilidade pode ser identificada em registros no próprio sistema eletrônico, alcançando a transparência processual da mesma maneira. Trata-se, portanto, de uma nova forma de pensar, sob uma roupagem da economia de tempo e esforço dos atores processuais.

162. Sobre isso, teci as seguintes considerações no Acórdão-ACSA-TC 00016/2023:

> Superada a questão da autuação, importante mencionar que superveniência do processo eletrônico no âmbito do Tribunal de Contas, impõe atentar também quanto à prática de outros atos processuais, além da autuação, e nesse sentido, reflete-se a respeito da competência para juntada de documentos, apensamento e

> desentranhamento de peças de processos em trâmite, os quais, diferentemente da autuação, exigem juízo de valor quanto à conveniência e oportunidade para a sua prática ou mesmo quanto ao preenchimento de requisitos que lhes sejam próprios e que autorizem a sua realização.

163. Ocorre que de nada adiantaria a celeridade e a economia processual se os limites de competência não forem atendidos. Isso porque, como já mencionado, a direção do processo de contas *lato sensu* e a presidência da instrução processual são competências do relator, incluindo, dessa maneira, a gestão da instrução processual. Portanto, eventual diligência, juntada de documentos, apensamento ou desentranhamento depende da autorização do *magistrado de contas*.

164. Sobre o assunto, estabeleci as seguintes premissas no Acórdão-ACSA-TC 00016/2023:

> **Premissa 5.** A **presidência do processo de contas em sentido amplo é competência do relator**, a quem incumbe o saneamento, a instrução e o julgamento do feito, mediante o exercício de poderes que lhes são próprios e exclusivos, a exemplo do poder de relatoria, poder de coerção, poder de instrução, poder de decisão, poder geral de cautela, poder cautelar e poder sancionador.
>
> **Premissa 6.** A **presidência da instrução processual é de competência do relator**, que no exercício dessa condição, pode delegar, mediante despacho, competência a titular de Unidade Técnica do Tribunal (de forma individual e especificamente em cada processo ou de forma geral, abrangendo os processos de sua competência) para determinar diligência e outras providências que não envolvam o mérito do feito, nem tampouco a gestão de prova, uma vez que esta é inerente ao poder de saneamento do processo, atribuição própria do relator no exercício de sua competência. **(grifou-se)**

165. No entanto, ressalva se faz quanto ao momento da realização da diligência e a sua consequente juntada, conforme manifestado no Acórdão-ACSA-TC 00016/2023, vejamos:

> 8.1.1. Realização de diligências e consequente juntada de documentos aos autos.
>
> **Como regra, a competência para realização de diligências depende da fase da fiscalização e do momento em que o ato será praticado; isto é, se a diligência será realizada antes ou após a citação** (fase preliminar ou fase processual, respectivamente).
>
> Em se tratando de diligências realizadas na **fase preliminar** (antes da citação), **a competência será da unidade técnica da Secretaria Geral de Controle**

Externo, com vistas ao tratamento e a seleção de informações; análise de comunicado de irregularidades recepcionados pelo Tribunal de Contas, bem como quanto às evidências referentes à autoria e materialidade que justifiquem a ação estatal.

b) Em se tratando de diligências realizadas já na **fase processual**, isto é, quando já tiver havido a triangulação processual (citação), **a competência será do relator**. Assim, quando já tiver havido a citação, eventual necessidade de complementação da instrução processual deverá ser requerida ao presidente da instrução processual – relator.

Essa **complementação da instrução** poderá se dar de duas formas:

a) em se tratando de diligência que demande a **provocação de jurisdicionado** ou entidade externa, com a **expedição de ofício**, por exemplo, deve haver a **autorização prévia do relator**;

b) em se tratando de diligências para produção de **evidências obtidas por meio de sistemas informatizados** aos quais o auditor tenha acesso por sua condição funcional, é possível a sua produção diretamente pelo auditor, com a juntada aos autos em anexo ao relatório produzido, **os quais deverão ser submetidos ao relator, imediatamente, para análise e convalidação da prova**.

Excepcionalmente à regra posta, quando a colheita da informação e/ou evidência não puder aguardar o tramitar processual, é possível, em razão do princípio da celeridade e economia processual, que a SGCE, no exercício do poder de investigação, de **forma motivada**, **realize os atos necessários à sua obtenção**, observada suas competências e atribuições para a apuração de irregularidades ou ilegalidades, ficando o ato condicionado à oportuna análise e convalidação do relator.

Também é possível a realização de diligências diretamente pela SGCE quando o relator, por despacho – individual ou geral -, delegar-lhe, competência para tanto, nos termos do art. 247, §1º, RITCERO. Essa delegação, porém, limita-se a prática de diligências e não alcança o poder jurisdicional ou a gestão da instrução probatória, tampouco pode permitir a prática de atos com conteúdo decisório.

Em relação às diligências realizadas na **fase preliminar**, de competência da SGCE, também se faz necessário respeitar alguns limites e formalidades, conforme a seguir descrito. 196.

Em se tratando **da colheita dos elementos necessários à formação de opinião técnica preliminar** sobre o objeto do processo e as circunstâncias que o afetem, é possível a **realização de diligências pelo superior imediato ou presidente da equipe de fiscalização**, por meio de ofício, no qual seja fixado prazo razoável para atendimento do quanto pleiteado, nos termos do **item 5.2 do Manual de**

Auditoria do Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução n. 177/2015 do TCERO.

Nessa hipótese, caso seja requisitado documento ou informação por meio de ofício e não haja atendimento por parte do jurisdicionado, o expediente deverá ser reiterado, com a fixação de prazo de 24 (vinte e quatro) horas, e, caso não atendido, o feito deverá ser remetido ao relator para adoção das medidas previstas no art. 74, §1º, do RITCERO, conforme disposto no item 5.2 do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução n. 177/2015 do TCERO.

Em todos os casos, isto é, havendo a juntada de evidências produzidas diretamente pela SGCE, compete ao relator do processo a gestão probatória, o qual poderá inadmitir no processo as provas obtidas por meio ilícito (art. 254 do RITCERO) e negar a sua juntada ou determinar o seu desentranhamento quando se tratar de provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias (§§ 1º e 2º do art. 162 do RITCU, por analogia), ainda que obtidas na fase preliminar. **(grifou-se)**

166. Pelo exposto, estabeleci as seguintes premissas:

Premissa 8. A possibilidade de **delegação** prevista no §1º do art. 247, do RITCERO, nos moldes e segundo os requisitos ali estabelecidos, **não significa, em hipótese alguma, delegação de competência jurisdicional de controle externo**, considerando-se que tão só ao magistrado de contas, autoridade imparcial e independente, é outorgada a competência estatal para solucionar conflitos, dizer o direito no caso concreto e promover a pacificação social, inclusive com a possibilidade real de gerar consequências na esfera dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo a partir das decisões que proferir.

Premissa 12. A distinção entre **fase preliminar e fase processual**, nas hipóteses em que forem compatíveis com a natureza do processo e com as espécies que ele possa comportar, estabelecerá a linha divisória para a condução das atividades inerentes a sua natureza, observadas, em qualquer hipótese, as respectivas atribuições, assim compreendidas como as funções específicas dentro das próprias competências legais, nos exatos limites da fase em que estiver atuando: (a) à Unidade Técnica da Secretaria Geral de Controle Externo, quando se tratar de atividades preliminares ao processo de contas lato sensu, com vistas ao tratamento e a seleção de informações; análise de comunicado de irregularidades recepcionados pelo Tribunal de Contas, bem como quanto às evidências referentes à autoria e materialidade que justifique a ação estatal; (b) ao magistrado de contas – relator –, quando se tratar de atividades processuais realizadas em processo de contas lato sensu.

> **Premissa 15.** Independentemente da espécie de processo de contas lato sensu, **a juntada de documento como elemento probatório deve ocorrer antes da citação do responsável**, entretanto, eventual necessidade de **complementação de instrução processual, deverá ser requerida ao seu relator**, quando sua obtenção demandar a prática de ato administrativo pela Unidade Técnica da SGCE (exceto se houver delegação por parte do relator), ou, submetida à convalidação quando sua aquisição ocorrer por sistemas automatizados de informações ou não depender da prática de ato pela Unidade, observado em qualquer hipótese, o princípio do contraditório e da ampla defesa.
>
> **Premissa 16.** Configurada hipótese em que a colheita de informações e/ou evidência não possa aguardar o tramitar processual, é possível, em razão do princípio da celeridade e economia processual, que a Secretaria Geral de Controle Externo, no exercício do poder de investigação, nesta qualidade, **excepcionalmente, realize os atos necessários à sua obtenção, observada suas atribuições para a apuração de irregularidades ou ilegalidades**, ficando o ato comissivo condicionado à oportuna análise e convalidação expressa por aquele que preside a instrução processual com as atribuições que lhe são inerentes.

167. Diante disso, observa-se que, em relação à diligência e à consequente juntada de documentos deve-se considerar o momento da sua realização, seja ela preliminar ou processual, bem como se é o caso em que a emergência de um determinado fato justifique eventual diligência de ofício pela SGCE.

168. Em relação ao desentranhamento de peças processuais, como regra, isso somente pode ocorrer com determinação do relator.

169. Porém, é sabido da existência da hipótese prevista no art. 21, III, da Resolução n. 303, que trata da delegação do relator, ao Secretário-Geral de Controle Externo, e desde que o documento não tenha subsidiado manifestação de órgão colegiado do Tribunal de Contas (art. 21, III da Resolução n. 303/2019/TCERO); ou quando o documento tiver sido anexado ao processo por equívoco (art. 26 da Resolução n. 037/2006/TCERO).

170. Para o desentranhamento, estabeleci a seguinte premissa:

> **Premissa 23.** A deliberação de **juntada ou de desentranhamento** de documento ou peça processual compete ao relator, e, ao Secretário-Geral de Controle Externo, por delegação, na hipótese de desentranhamento, desde que o documento não tenha subsidiado manifestação de órgão colegiado do Tribunal de Contas ou se trate de documento juntado por equívoco.

171. Dessa forma, considerando o entendimento firmado no Acórdão-ACSA-TC 00016/2023, que resultou na Recomendação 005/2023-CG, entende-se que os eventuais conflitos interpretativos existentes quanto a este ponto foram solucionados, não sendo necessárias novas deliberações quanto a este ponto.

3.6. Do apensamento.

172. Ao relatar os achados de correição, a comissão apenas mencionou uma ocorrência relacionada a apensamento/desapensamento de processos, que consiste na falta de clareza quanto à finalidade e procedimento específico de cada instituto (desentranhamento e desapensamento). Isso por que se vislumbrou processo em que houve o desapensamento tratado como se desentranhamento fosse (processo PCe n. 02445/19, que foi desapensado do processo 02199/20.

173. Ou seja, não foram verificadas ocorrências significativas quanto a este ponto.

174. Porém, dada a falta de clareza verificada quanto à compreensão dos institutos, a comissão recomendou fosse fixado entendimento acerca da possibilidade de apensamento de processos por parte dos servidores da SGCE.

175. A Resolução n. 37/2006/TCERO, ao tratar do apensamento, estabeleceu que:

> Art. 21. O apensamento é a união física de um processo a outro, por determinação do Plenário, da Câmara, do Relator ou outra autoridade que presida a instrução processual, bem como por despacho do Secretário-Geral de Controle Externo, no caso específico dos balancetes que compõem as prestações de contas anuais.

176. Já a Resolução n. 303/2009/TCERO, sobre o tópico do apensamento, apenas dispôs:

> Art. 18 [...]
> Parágrafo único. O apensamento de processo físico a autos eletrônicos deve ser precedido da conversão do processo para meio eletrônico.

177. Nota-se, então, que não há divergência entre as normas, uma vez que a resolução posteriormente editada em nada alterou a previsão anterior e, portanto, permanece a regra até então existente, no sentido de que o apensamento apenas pode ser feito: a) por determinação do Plenário, da Câmara, do Relator ou outra autoridade que presida a instrução processual; b) por despacho do Secretário-Geral de Controle Externo no caso específico dos balancetes que compõem as prestações de contas anuais.

4. Da análise da Resolução n. 37/2006 e 303/2009.

178. Segundo a comissão de correição, a Resolução n. 37/2006 foi elaborada num contexto de processos físicos, que tratou de forma bastante detalhada dos atos processuais. Por outro lado, a Resolução n. 303/2019 não revogou aquela outra norma, apesar de conter dispositivos com ela incompatíveis.

179. Abaixo, seguem as considerações da comissão:

> Observou-se na análise das amostras que há deficiência nos registros de atos processuais, o que ficou evidenciado pela ausência de termos de juntada; certidões que atestem a razão fático-jurídica de desentranhamento, com referência a disposições normativas, quando for o caso.
>
> Em razão disso, deve-se chamar atenção para duas importantes normas que tratam da instrumentalidade processual no âmbito deste Tribunal.
>
> A primeira delas: Resolução n. 37/2006/TCERO. Foi editada ante à "necessidade de padronização de atos processuais e uniformização de procedimentos"; "otimização e racionalização da tramitação e redução dos custos operacionais", disciplinando, assim, as atividades de recebimento, protocolização, autuação, tramitação, certificação e arquivamento de processos no âmbito do Tribunal de Contas.
>
> Deve-se dizer que a referida norma foi introduzida em um contexto organizacional de existência de processos físicos e, por isso, tratou de forma bem detalhada, em seus dispositivos, da certificação de atos processuais (artigo 16), juntada e desentranhamento de documentos (artigos 12, 25 e 26) e apensamentos (artigo 21), dentre outros instrumentos destinados ao registro da realização de atos no processo e regularidade processual (autuação, tramitação, instrução processual, arquivamentos e desarquivamentos, etc).

> Em suas Disposições Gerais, a resolução estabelece que todos os documentos e expedientes correspondentes a um processo autuado serão nele juntados e eventualmente desentranhados, mediante "certificação" nos autos e registro no sistema informatizado (art. 3º).
>
> A segunda: Resolução n. 303/2019/TCERO. Regulamenta atualmente o Processo de Contas eletrônico no âmbito deste Tribunal, tendo revogado expressamente a Resolução n. 165/2014/TCERO, que originalmente definiu os procedimentos relativos à sistemática do processo eletrônico, recém implantado no Tribunal de Contas, àquela época.
>
> A Resolução n. 303/2019 não revogou expressamente a Resolução n. 37/2006, muito embora tivesse dispositivos com ela incompatíveis, dadas as distinções existentes entre os processos físico e eletrônico.

180. Diante disso, vê-se que a comissão ponderou acerca da coexistência de normas vigentes, sendo uma para processos físicos e a outra para eletrônicos.

181. Tal situação, de fato, tende a causar confusão a quem interpreta e, consequentemente, na aplicação dessas normas, sendo, portanto, necessária uma revisitação em seus textos, de modo que sejam atualizadas para as necessidades atuais.

182. Assim, é cabível seja recomendado à Presidência desta Corte que avalie a conveniência e oportunidade de formar grupo de trabalho destinado a revisar as normas em questão, a fim de atualizá-las e compatibilizá-las à nova realidade processual existente no âmbito deste Tribunal.

DISPOSITIVO

183. Diante de todo o exposto, submeto a este Colendo Tribunal Pleno do Conselho Superior de Administração, voto no sentido de:

I - Acolher na integralidade o relatório de correição constante no ID 0514619, do processo SEI 04376/2022;

II - Recomendar à Secretaria Geral de Controle Externo que:

a) Ao solicitar a autuação de processos, indique no expediente o fundamento do pedido, seja ele a autorização normativa, decisão do relator ou do órgão colegiado competente;

b) Ao realizar diligências por meio de expediente direcionado ao jurisdicionado, nele faça constar o fundamento do pedido (decisão do relator, do plenário ou a norma em que se fundamenta);

c) Ao realizar diligências em situações tidas como urgentes – em que a espera do trâmite processual possa gerar riscos ao processo – faça constar tal situação no relatório a ser emitido, submetendo-o posteriormente à convalidação do relator;

183. **III** - Recomendar à Presidência que avalie a conveniência e oportunidade da criação de um grupo de trabalho especializado destinado a revisar as Resoluções n. 37/2006/TCERO e n. 303/2019/TCERO, a fim de atualizá-las e compatibilizá-las à nova realidade processual existente no âmbito deste Tribunal.

VI – Determinar que, publicado o acórdão, sejam os autos remetidos à Corregedoria Geral para cumprimento das disposições deste acórdão e, posteriormente, para o arquivamento dos autos.

É como voto.

Conselheiro **EDILSON DE SOUSA SILVA**
Corregedor-Geral