

NOTA RECOMENDATÓRIA CONJUNTA
ATRICON-IRB-CNPTC-AMPICON-CNPGC nº 01/2026

Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que adotem diretrizes de atuação estrutural em processos de controle externo voltados ao enfrentamento de estados de desconformidade sistêmicos, contínuos e complexos, que demandem reorganização institucional ou reestruturação de políticas públicas.

A Associação Dos Membros Dos Tribunais De Contas Do Brasil – Atricon, o Instituto Rui Barbosa – IRB, o Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), a Associação Nacional Do Ministério Público De Contas – AMPICON e o Conselho Nacional De Procuradores-Gerais De Contas – CNPGC;

CONSIDERANDO que o Projeto de Lei nº 3/2025, em tramitação no Senado Federal, disciplina o processo estrutural judicial, estabelecendo técnicas procedimentais voltadas à elaboração e implementação de plano de atuação para a superação de falhas e deficiências sistêmicas em infraestruturas e políticas públicas, com aplicação subsidiária aos processos de controle;

CONSIDERANDO que o Conselho Nacional de Justiça (Recomendação nº 163/2025/CNJ), o Conselho Nacional do Ministério Público (Recomendação de Caráter Geral nº 05/2025/CNMP) e a Advocacia-Geral da União (Portaria Normativa nº 194/2025/AGU) editaram atos normativos próprios para a fixação de diretrizes de atuação institucional em processos estruturais judiciais e extrajudiciais;

CONSIDERANDO que a competência dos Tribunais de Contas para realizar fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial compreende, além da dimensão repressiva e sancionatória, o exercício das funções preventiva, orientadora e indutora voltadas ao aprimoramento da Administração Pública, a

exemplo dos Termos de Ajustamento de Gestão e de outros instrumentos de solução consensual de conflitos (Nota Recomendatória Atricon nº 02/2022);

CONSIDERANDO que as Auditorias Operacionais, embora promovam diagnósticos amplos e indiquem oportunidades de melhoria, ainda se mostram insuficientes para o enfrentamento e superação de problemas públicos complexos, sistêmicos, persistentes e multifacetados na Administração Pública;

CONSIDERANDO que o controle de políticas públicas demanda medidas estruturantes complexas e planejadas, com o fortalecimento das capacidades estatais e dos arranjos de colaboração interfederativa;

CONSIDERANDO que a realização dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, embora admita flexibilidade quanto aos prazos e modalidades de implementação, impõe aos gestores públicos o dever de adotar medidas concretas e de empregar o máximo dos recursos disponíveis para sua progressiva efetivação, com especial atenção à proteção dos grupos vulneráveis e marginalizados;

CONSIDERANDO que o princípio do formalismo moderado viabiliza a adaptação e a utilização, inclusive de forma transversal, de técnicas procedimentais flexíveis, dialógicas e colaborativas em todas as espécies processuais de controle externo, para o enfrentamento de problemas complexos e sistêmicos da Administração Pública;

CONSIDERANDO a expertise técnica e o potencial institucional dos Tribunais de Contas para induzir, mediante monitoramento e repactuação contínuos, melhorias progressivas e efetivas na execução de políticas públicas, direcionadas à concretização dos direitos fundamentais;

CONSIDERANDO que a atuação estrutural da esfera controladora encontra amparo nas disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em especial quanto à solução consensual de controvérsias, à consideração dos obstáculos e das dificuldades reais da gestão, à possibilidade de regularização proporcional e equânime e à análise de consequências práticas das decisões;

CONSIDERANDO o movimento de institucionalização da atuação estrutural em processos de controle externo, evidenciado pelas experiências e iniciativas normativas em curso em diversos Tribunais de Contas brasileiros;

CONSIDERANDO a necessidade de se estabelecer diretrizes, em âmbito nacional, respeitando a autonomia e as especificidades de cada Tribunal, voltadas à adoção de técnicas procedimentais estruturais em processos de controle externo para o adequado enfrentamento de estados de desconformidade sistêmicos, contínuos e complexos na Administração Pública, que demandem reorganização institucional ou reestruturação de políticas públicas;

CONSIDERANDO que o Marco de Medição de Desempenho e Impacto dos Tribunais de Contas (MMDI-TC), em conformidade com as diretrizes da INTOSAI-P 12 e da NBASP 12, orienta os Tribunais de Contas ao fortalecimento de suas capacidades institucionais e à qualificação de suas ações de controle;

CONSIDERANDO a necessidade de ampliar a atuação desses órgãos para além da fiscalização de conformidade, visando induzir resultados, promover a efetividade das políticas públicas e gerar valor tangível à sociedade;

CONSIDERANDO, por fim, a importância de adotar abordagens estruturais voltadas à superação de desconformidades sistêmicas e ao aprimoramento contínuo da gestão pública;

RECOMENDAM aos Tribunais de Contas brasileiros que observem as seguintes diretrizes para atuação estrutural em processos de controle externo, enquanto não houver regulamentação em ato normativo próprio:

- 1. (Caracterização do Problema Estrutural)** Consideram-se processos de controle externo destinados à superação de problemas estruturais aqueles caracterizados por:

- a. multipolaridade de interesses e coletividade de direitos afetados;
- b. impacto social;
- c. prospectividade das medidas;
- d. natureza incremental, gradual e duradoura das ações;
- e. complexidade das causas e das possíveis soluções;
- f. existência de estado de desconformidade sistêmico, contínuo e complexo, apto a comprometer a efetividade de políticas públicas ou o desempenho institucional;
- g. necessidade de aprimoramento ou reestruturação no modo de atuação de uma instituição pública ou privada, sujeita à jurisdição do Tribunal.

2. (Princípios Norteadores) Aplicam-se os seguintes princípios norteadores aos processos de controle com caráter estrutural:

- a. Primazia da solução do problema estrutural;
- b. Dialogicidade e Flexibilidade processual;
- c. Consensualidade;
- d. Legitimidade democrática e Representatividade adequada, com a possível oitiva de grupos de interesse, de atores institucionais envolvidos e de especialistas na matéria objeto do processo;
- e. Consideração das capacidades institucionais, administrativas e operacionais, bem como das normas e dos impactos orçamentários e financeiros atinentes à implementação das medidas estruturais;
- f. Ênfase em ações prospectivas e duradouras, mediante elaboração de Planos de Ação Estrutural com objeto, metas, prazos, indicadores cronogramas, quando cabível, fontes de custeio, para implementação em tempo determinado, suscetíveis à revisão e repactuação periódicas;

- g. Integração entre ciclos de monitoramento da implementação do plano de ação e de revisão, com possibilidade de repactuação das medidas acordadas;
 - h. Oralidade e instrumentalidade das formas;
 - i. Cooperação interinstitucional para potencializar a efetividade das ações de controle com natureza estrutural conferindo maior segurança jurídica em matérias de atuação compartilhada com outros órgãos controladores e integrantes do sistema de justiça;
 - j. Ampla publicidade e transparência;
- 3. (Reconhecimento do Caráter Estrutural)** Identificadas características que apontem para a existência de problema estrutural, com risco, relevância e materialidade suficientes a justificar tratamento processual diferenciado, o Conselheiro-Relator do processo originário, de ofício, ou mediante provocação da unidade técnica responsável ou do Ministério Público de Contas, poderá submeter ao Tribunal Pleno proposta para conferir-lhe tramitação de natureza estrutural;
- 4. (Tramitação Estrutural)** Reconhecido o caráter estrutural do processo de controle externo, por decisão do órgão colegiado máximo, deverá ser promovida a adequada tramitação processual para a pactuação, implementação e oportuno monitoramento do plano de ação estrutural;
- 5. Em ordem à adaptação processual, o Conselheiro-Relator poderá:**
- a. encaminhar o processo à unidade técnica auditorial competente para elaborar diagnóstico técnico circunstanciado ou para complementar a análise auditorial já empreendida, conforme fixado em decisão plenária;
 - b. notificar a Autoridade ou Gestor Responsável pela unidade jurisdicionada para a apresentação de Plano de Ação Estrutural;

- 6. (Diagnóstico Técnico Circunstanciado)** Ao elaborar diagnóstico técnico circunstanciado a respeito do problema estrutural, a unidade técnica competente deverá contemplar, entre outros aspectos:
- a. a delimitação do problema estrutural e de suas possíveis causas e efeitos;
 - b. a identificação das instituições, órgãos e sujeitos envolvidos,
 - c. a análise de riscos institucionais, operacionais e financeiros;
 - d. a avaliação das capacidades institucionais;
 - e. a existência de outros processos de controle externo ou judiciais em trâmite, com potencial repercussão sobre o processo estrutural de controle;
 - f. a demonstração da natureza sistêmica e contínua das desconformidades aptas a comprometer a efetividade de políticas públicas ou o desempenho institucional;
- 7.** Aos Gestores responsáveis deve ser conferido amplo acesso aos diagnósticos técnicos produzidos;
- 8. (Conteúdo do Plano de Ação Estrutural)** Os gestores responsáveis deverão apresentar Plano de Ação Estrutural, em atendimento à(s) irregularidade(s) sinalizada(s) pela Auditoria e com estruturalidade reconhecida por decisão plenária, que contenha, os seguintes elementos:
- a. objetivos específicos;
 - b. ações e medidas a serem implementadas para o alcance de cada um dos objetivos listados, de forma gradual e progressiva;
 - c. cronograma de execução das ações, com metas iniciais, intermediárias e finais;
 - d. indicadores de desempenho e de resultado;

- e. metodologia de implementação;
 - f. definição dos responsáveis por cada uma das ações e etapas de implementação previstas no cronograma;
 - g. a estimativa dos recursos financeiros e da alocação orçamentária correspondentes à implementação das ações e metas propostas, quando cabível.
 - h. Outros elementos considerados relevantes pelos envolvidos;
- 9. (Planos de Ação Estrutural Parciais)** Havendo elevada complexidade ou no caso de existirem obrigações compartilhadas entre mais de um responsável, poderá ser admitida a apresentação de Planos de Ação Estrutural parciais, que poderão contemplar etapas autônomas, progressivas e interdependentes, com definição de objetivos específicos, metas e prazos determinados, designando os responsáveis por sua execução;
- 10. (Dialogicidade e Cooperação)** Durante a tramitação do processo de controle com caráter estrutural, o Conselheiro-Relator, mediante decisão fundamentada, poderá, de ofício ou a requerimento da unidade técnica pertinente, do Ministério Público de Contas ou do jurisdicionado:
- a. realizar reuniões técnicas com o jurisdicionado e sua equipe, com a presença da Unidade Técnica do Tribunal e o representante do Ministério Público de Contas, para a análise da implementação do Plano de Ação Estrutural;
 - b. promover audiências públicas e reuniões com grupos de interesse, além de outros atores institucionais, órgãos e especialistas para o esclarecimento da questão e para a construção de um contraditório efetivo na busca da solução plural e adequada;

- c. viabilizar a celebração de acordos de cooperação, inclusive envolvendo outros órgãos e entidades públicas, para promover soluções dialógicas e inovadoras;
- d. utilizar os instrumentos de consensualidade previstos em normativas próprias, a exemplo dos Termos de Ajustamento de Gestão, para a resolução do problema estrutural;
- e. instituir instâncias de diálogo interinstitucional e celebrar atos de cooperação com outros órgãos para a promoção da atuação colaborativa e coordenada para o enfrentamento de problemas estruturais;
- f. adotar outros mecanismos adequados de cooperação e acordo.

11. (Homologação do Plano de Ação Estrutural) O Plano de Ação Estrutural, após o exame da unidade técnica auditorial quanto à sua adequação, viabilidade e suficiência, será submetido ao Tribunal Pleno para homologação ou determinação de ajustes e correções, precedido de manifestação do Ministério Público de Contas sobre sua juridicidade;

12. (Monitoramento) Aprovado Plano de Ação Estrutural, sua execução será monitorada, de forma contínua, mediante auditorias e inspeções ou outros instrumentos de avaliação, inclusive por meio de levantamento de dados estatísticos, pesquisas de campo, questionários, reuniões com envolvidos e constituição de instâncias de governança e colaboração interinstitucional;

13. (Relatório Periódico de Monitoramento) O resultado do monitoramento do Plano de Ação Estrutural será informado periodicamente ao Conselheiro-Relator, com indicação quanto ao atendimento ou potencial descumprimento dos compromissos pactuados e os encaminhamentos pertinentes.

14. (Revisão e Repactuação) O Conselheiro-Relator, poderá, de ofício ou por provocação da unidade técnica ou do Ministério Público de Contas, assegurada a

prévia oitiva do gestor responsável e de outros atores institucionais envolvidos no problema estrutural:

- a. promover a repactuação de metas, prazos ou medidas em conjunto com o jurisdicionado, decidindo sobre os aspectos que não haja consenso;
- b. determinar providências adicionais, inclusive com a fixação de prazo para correção progressiva de irregularidades, a partir do registrado pela Unidade Técnica auditorial competente no processo de monitoramento;
- c. submeter eventuais ajustes do Plano de Ação à deliberação e à homologação do Tribunal Pleno, inclusive quanto à proposição de modulação dos efeitos de decisões exaradas pelo Tribunal em processos relacionados, para que não comprometam o atingimento gradual dos compromissos pactuados no Plano de Ação Estrutural.

15. (Instauração de Expedientes Vinculados) No curso do monitoramento do Plano de Ação Estrutural, o Conselheiro-Relator, de ofício, ou por provocação da unidade técnica auditorial e do Ministério Público de Contas, poderá submeter ao Tribunal Pleno proposta de instauração de processos vinculados e autônomos, visando à superação de irregularidades em curso e à apuração de prejuízos ao erário, sem comprometimento do prosseguimento do processo estrutural principal;

16. (Renovação dos Ciclos de Monitoramento e Repactuação) Não havendo a superação do problema estrutural, poderão ser renovados os ciclos de monitoramento e de repactuação, com a revisão das medidas acordadas e o ajustamento das providências, metas e prazos para cumprimento, com a respectiva homologação pelo Tribunal Pleno, precedida de manifestação do Ministério Público de Contas;

17. (Sanções por Descumprimento) O descumprimento injustificado das obrigações assumidas no Plano de Ação Estrutural poderá ensejar a aplicação de sanções

previstas na normativa do respectivo Tribunal, sem prejuízo de outras medidas cabíveis;

18. (Encerramento do Processo Estrutural) Verificada a superação ou a mitigação satisfatória do problema estrutural, com o cumprimento das finalidades previstas no Plano de Ação Estrutural, o processo será encerrado por deliberação do Tribunal Pleno;

19. O processo poderá ser encerrado, ainda, mediante reconhecimento, por decisão fundamentada do Tribunal Pleno, de que foram adotadas todas as medidas cabíveis no âmbito de sua competência, com vistas à solução ou mitigação do problema estrutural.

20. (Dos resultados e impactos esperados) A atuação estrutural dos Tribunais de Contas deverá buscar induzir melhorias efetivas na prestação de serviços públicos à população, em especial mediante:

- a. o fortalecimento da governança interfederativa e das capacidades institucionais para a implementação de políticas públicas;
- b. a ampliação da transparência, da integridade, da qualidade e da confiabilidade das informações;
- c. o incremento na eficiência, efetividade e rastreabilidade dos dispêndios públicos;
- d. fortalecimento da utilização de dados, evidências científicas e informações qualificadas;
- e. promoção de cooperação com outros órgãos do sistema de justiça, para integrar as ações de controle e promover segurança jurídica aos gestores públicos quanto às medidas prospectivas e graduais a serem implementadas;
- f. enfoque multidisciplinar e interseccional, viabilizando a integração entre órgãos e entidades envolvidas;

g. mitigação das assimetrias na prestação de serviços públicos, assegurando o atendimento prioritário a grupos vulneráveis ou em situação de marginalização social.

Brasília, 10 de julho de 2026



Conselheiro **EDILSON SILVA**

Presidente da Atricon



Conselheiro **INALDO PAIXÃO**

Presidente do IRB



Conselheiro **LUIZ ANTONIO GUARANÁ**

Presidente do CNPTC



Procurador-Geral **MARCÍLIO BARENCO**

CORRÊA DE MELLO
Presidente da AMPCON



Procuradora-Geral **CRISTINA MACHADO
DA COSTA E SILVA**

Presidente do CNPGC