

GRUPO I - CLASSE VII - PLENÁRIO

TC-043.414/2012-5

Apenso: TC 018.772/2012-9

Natureza: Administrativo

Órgão: Tribunal de Contas da União

Interessada: Secretaria-Geral Adjunta de Controle Externo

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: PROJETO DE INSTRUÇÃO NORMATIVA QUE ALTERA A IN TCU Nº 63/2010, QUE ESTABELECE NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E DE APRESENTAÇÃO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO E DAS PEÇAS COMPLEMENTARES QUE CONSTITUIRÃO OS PROCESSOS DE CONTAS ANUAIS. PROJETO DE DECISÃO NORMATIVA QUE DISPÕE ACERCA DAS UNIDADES JURISDICIONADAS CUJOS DIRIGENTES MÁXIMOS DEVEM APRESENTAR RELATÓRIO DE GESTÃO REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2013, ESPECIFICANDO A ORGANIZAÇÃO, A FORMA, OS CONTEÚDOS E OS PRAZOS DE APRESENTAÇÃO. TRANSCURSO DO PRAZO FIXADO PELO PLENÁRIO SEM APRESENTAÇÃO DE EMENDAS OU SUGESTÕES. PARECER PELA APROVAÇÃO DO PROJETO, COM EMENDAS DO RELATOR PREVIAMENTE DISCUTIDAS COM O GABINETE DA PRESIDÊNCIA E COM A UNIDADE TÉCNICA RESPONSÁVEL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de proposta oriunda da Secretaria-Geral Adjunta de Controle Externo, com o objetivo de apresentar dois projetos de normativos a serem apreciados de forma conjunta.

2. O primeiro se refere à alteração da Instrução Normativa nº 63/2010, que estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas anuais.
3. O segundo trata da Decisão Normativa que disporá acerca das unidades jurisdicionadas cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2013.
4. Passo a transcrever o inteiro teor do arrazoadado do Serviço de Gestão da Prestação de Contas, da Adgecex (peça 6):

“Trata-se de representação da Secretaria-Geral Adjunta de Controle Externo – Agecex, com objetivo de apresentar dois anteprojetos de normas que regulamentam a prestação de contas ao Tribunal de Contas da União: o primeiro refere-se à proposta de instrução normativa (IN) que altera alguns dispositivos da IN TCU nº 63/2010; o segundo trata de decisão normativa (DN) que disciplinará a organização e a apresentação dos relatórios de gestão (RG) relativos ao exercício 2013, a serem enviados pelas unidades jurisdicionadas ao TCU (UJ) em 2014, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU n.º 63, de 1º de setembro de 2010 (IN 63/2010).

2. Preliminarmente, cumpre esclarecer que a junção em uma única representação dos citados anteprojetos de atos normativos decorre da conexão das matérias de que tratam tais normas. A

instrução normativa dispõe sobre as regras gerais para a organização e a apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, enquanto a decisão normativa, circunscrita a cada exercício, dispõe sobre as unidades jurisdicionadas que apresentarão os relatórios de gestão, fixa prazos e detalha os conteúdos a serem contemplados na prestação de contas. Nesse contexto, ressalta-se, por exemplo, que a previsão de apresentação de relatórios de gestão pelos conselhos de fiscalização profissional de que trata o Acórdão nº 2666/2012 – TCU – Plenário, a ser detalhada adiante, demanda a inserção de dispositivos específicos em ambos os normativos, de forma complementar e dependente entre si, o que implica, necessariamente, a análise conjunta da matéria.

3. *Para a definição da relatoria da matéria, em razão de um dos anteprojetos desta representação referir-se à decisão normativa prevista no 3º da IN 63/2010, o processo deverá ser encaminhado para sorteio de relator, conforme estabelece o inciso I do art. 4º da Resolução TCU nº 234/2010, observadas ainda as disposições contidas no inciso XXX do art. 28, c/c o inciso III do art. 154 do RITCU.*

4. *O referido sorteio de relator e o encaminhamento do anteprojeto de DN de que trata esta representação deveriam ter ocorrido até o final do exercício de 2012. Entretanto, considerando mudança de gestão do TCU no início de 2013, quando se iniciaram, também, alterações significativas na estrutura e na forma de trabalho das unidades técnicas da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), e ainda em razão da determinação do Acórdão nº 2666/2012 – Plenário para inclusão dos conselhos de fiscalização profissional no rol das entidades que apresentam contas ao TCU, a Segecex optou por adiar as ações relacionadas à elaboração do anteprojeto de norma a fim de acomodar a necessidade de potenciais ajustes decorrentes desse novo cenário.*

5. *Os anteprojetos de que trata esta representação foram elaborados no âmbito do Serviço de Gestão da Prestação de Contas (CONTAS) da Secretaria-Geral Adjunta de Controle Externo (Adgecex) e contemplam, além do cumprimento das decisões exaradas pelo Tribunal conexas à matéria, sugestões provenientes de atores internos – unidades técnicas – e externos ao Tribunal – unidades jurisdicionadas e órgãos de controle interno – interessados na sistemática de organização e de formação das contas do exercício de 2013, conforme documentos inseridos na peça nº 1 deste Processo.*

6. *Essa importante participação dos atores interessados na elaboração das normas que regem esse processo de trabalho tem contribuído de forma significativa para que o instrumento de controle externo 'Prestação de Contas' possibilite, não somente aos órgãos de controle, mas também a diversos setores da sociedade, avaliar melhor a gestão dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.*

7. *Com fundamento previsto na Constituição Federal, a prestação de contas constitui um dos principais instrumentos de accountability do uso de recursos públicos junto ao TCU e à própria sociedade. Nesse contexto, constitui um permanente desafio do Serviço de Gestão da Prestação de Contas da Adgecex propor normativos conexas à matéria que favoreçam a identificação dos resultados da gestão pública, bem como dos processos que permeiam tais realizações.*

8. *Outro aspecto que merece ser ressaltado é que, para muito além da verificação da simples regularidade dos procedimentos adotados pelo gestor, muitos dos conteúdos exigidos na prestação de contas atualmente possibilitam não só a maior transparência da gestão e a verificação do cumprimento dos objetivos estratégicos das entidades, mas, também funcionam como indutores de comportamento, vez que neles são exigidas análises e reflexões sobre macroprocessos importantes da gestão, como, por exemplo, estruturas de governança e de controles internos, observância de requisitos de sustentabilidade ambiental nas aquisições, gestão do patrimônio imobiliário, controle das transferências por meio de convênios e contratos de repasse.*

9. *De fato, a abrangência do atual processo de prestação de contas remete, de forma clara e inequívoca, ao que se espera dos agentes responsáveis pela gestão de recursos públicos em uma visão mais abrangente do papel que desempenham. Nesse contexto, tomam relevância aspectos como eficácia, eficiência e efetividade das ações adotadas, além da necessária conformidade que deve permear toda a gestão pública.*

10. *A seguir, com o objetivo de melhor sistematizar a matéria, esta representação é organizada em dois tópicos principais: anteprojeto de instrução normativa que altera a IN TCU 63/2010 e anteprojeto de decisão normativa dos relatórios de gestão do exercício de 2013.*

ANTEPROJETO DE INSTRUÇÃO NORMATIVA QUE ALTERA A IN 63/2010

11. Conforme registrado, as mudanças propostas no anteprojeto de IN para alterar dispositivos da IN 63/2010 tem dois objetivos básicos: atender a determinação exarada no item 9.1 do Acórdão nº 2666/2012 – TCU – Plenário e promover ajustes identificados como oportunos para maior clareza na aplicação do normativo. Tais propostas estão detalhadas nos tópicos a seguir.

Alterações na IN 63/2010 para comportar a inclusão dos conselhos de fiscalização profissional

12. O primeiro ponto refere-se à necessidade de adequação da IN 63 norma para a inclusão dos conselhos de fiscalização profissional na relação das entidades que prestam contas ao TCU, objeto de discussão no TC 018.772/2012-9 (apensado ao presente processo) e sintetizada no Acórdão nº 2666/2012 – TCU – Plenário, o qual determinou em seu item 9.1:

‘9.1. acatar as conclusões apresentadas pela Adplan em cumprimento ao subitem 9.2 do Acórdão nº 31/2012-Plenário e determinar à Segecex que apresente anteprojeto de alteração da IN 63/2010 de modo a adequar a redação de seu art. 2º, permitindo que, a partir de 2013, sejam novamente incluídos na sistemática de prestação anual de contas ordinárias ao TCU os conselhos de fiscalização profissional, adotando, para tanto, as seguintes diretrizes:

9.1.1. respeito às configurações de governança atualmente fixadas pelas leis de criação das entidades de fiscalização do exercício profissional;

9.1.2. utilização do mecanismo de consolidação previsto no art. 5º da IN/TCU 63/2010 em relação aos conselhos cujas entidades centrais homologuem, aprovem ou consolidem as contas das suas unidades regionais ou estaduais;’

13. Atualmente, o §1º do art. 2º da IN 63/2010 dispõe que os ‘responsáveis pelas entidades de fiscalização do exercício profissional estão dispensados de apresentar relatório de gestão e de terem processo de contas ordinárias constituídos pelo Tribunal, sem prejuízo da manutenção das demais formas de fiscalização exercidas pelos controles interno e externo.’

14. A redação acima tem origem na Instrução Normativa-TCU nº 42/2002, que acrescentou o § 3º ao art. 18 da Instrução Normativa-TCU 12/1996, dispondo que as ‘entidades de fiscalização do exercício profissional estão dispensadas de apresentar a prestação de contas anual ao Tribunal, sem prejuízo da manutenção das demais formas de fiscalização’.

15. A reinclusão dos conselhos de fiscalização profissional na sistemática de prestação de contas foi proposta pelo Ministro Marcos Bemquerer Costa no âmbito do processo referente à apreciação do anteprojeto de decisão normativa relativo à organização e apresentação de relatórios de gestão de 2012, TC 019.067/2011-9. Os registros a seguir constam do relatório apresentado pelo Ministro Relator desse processo, Ministro Aroldo Cedraz:

‘5. Até o encerramento do prazo estipulado em 19/10/2011, não houve qualquer manifestação de meus pares ou do Procurador-Geral junto a este Tribunal, ressalvado o Ministro Marcos Bemquerer Costa, que sugeriu ‘Aprovar a decisão normativa proposta e determinar à Adplan que, no prazo de 90 dias, elabore estudos com vistas à alteração do § 1º do art. 2º da IN TCU nº 63/2010 e dos anexos desta decisão normativa, de modo a incluir as entidades de fiscalização profissional no rol das unidades jurisdicionadas obrigadas a apresentar o relatório de gestão de 2012.’

6. Eis as justificativas apresentadas por sua excelência:

‘A modificação sugerida tem o intuito de propiciar um melhor controle dos conselhos de fiscalização profissional, tendo em vista que os motivos que levaram esta Corte a dispensar essas entidades de prestar contas anualmente ao Tribunal deixaram de existir com a nova sistemática de prestação de contas introduzida pela IN TCU nº 57/2008 e aprimorada pela IN TCU nº 63/2010.

Como é cediço, esses conselhos passaram a ser dispensados da apresentação de prestação de contas ao TCU a partir da Decisão nº 813/2002-Plenário, por meio da qual se aprovou a Instrução Normativa nº 42/2002, que acrescentou o § 3º ao art. 18 da IN TCU nº 12/1996, com a seguinte redação:

‘§ 3º As entidades de fiscalização do exercício profissional estão dispensadas de apresentar a prestação de contas anual ao Tribunal, sem prejuízo da manutenção das demais formas de fiscalização.’

Na ocasião, buscou-se permitir a alocação dos recursos disponíveis nesta Corte em áreas de maior relevância, com o objetivo de otimizar o controle externo, tendo em vista os grandes

esforços necessários para o julgamento anual das contas apresentadas pelos conselhos de fiscalização profissional e a baixa materialidade dos recursos por eles administrados.

Essa decisão se deu em um contexto no qual todas as entidades de fiscalização profissional eram obrigadas a apresentar prestação de contas anual ao Tribunal, acarretando a autuação de inúmeros processos de baixa relevância, que não traziam resultados proporcionais ao grande esforço despendido para a sua análise e julgamento.

Contudo, a partir da edição da IN TCU nº 57/2008, implantou-se uma nova sistemática de prestação de contas, com vistas a conciliar a necessidade de uma atuação mais seletiva deste Tribunal em relação aos processos dessa natureza, sem gerar uma sensação de ausência de vigilância por parte do controle externo. Para isso, passou-se a dividir as unidades jurisdicionadas entre aquelas cujos responsáveis deverão apresentar somente 'relatório de gestão', sem terem suas contas julgadas, e aquelas cujos responsáveis apresentarão 'processos de contas' para fins de julgamento.

Assim, nem todas as unidades jurisdicionadas obrigadas a prestar contas por meio da apresentação de 'relatório de gestão' terão processos de contas ordinários constituídos para fins de julgamento.

Nesse contexto, não vislumbro mais justificativas para se dispensar os responsáveis pelas entidades ora mencionadas - que ao todo representam 479 conselhos, dos quais 27 são federais e 452 são regionais - de apresentarem relatórios de gestão, uma vez que estes têm por objetivo fomentar a transparência e a manutenção da expectativa de controle, e não implica, necessariamente, na constituição de processos de contas para fins de julgamento, os quais poderiam sobrecarregar as atividades do Tribunal.'

16. *Nesse contexto, no item 9.2 do Acórdão nº 31/2012 – TCU – Plenário, foi determinada à Segecex a realização de estudos sobre a matéria, os quais terminaram por fundamentar o citado Acórdão nº 2666/2012 – TCU – Plenário.*

17. *Assim, em decorrência do comando estabelecido no referido Acórdão nº 2666/2012, propõem-se as seguintes alterações na IN 63/2010:*

a) *Inclusão do inciso X no caput do art. 2º, a fim de deixar expresso que os conselhos de fiscalização fazem parte do rol de entidades obrigadas a prestar anualmente as contas ao Tribunal;*

b) *Exclusão do § 1º do art. 2º, vez que tal parágrafo excluía expressamente tais entidades do contexto da prestação de contas ao TCU;*

c) *Inclusão do inciso IV no art. 7º, de forma a relacionar os presidentes dos conselhos federais, como instância máxima do sistema de conselhos federais, regionais e estaduais entre as autoridades competentes para solicitar a prorrogação de prazos relacionados à prestação de contas.*

18. *Com essas alterações na IN 63/2010, que estão contempladas no anteprojeto de instrução normativa proposto no Apêndice I desta representação, abre-se a possibilidade de inclusão dos conselhos de fiscalização profissional no rol das entidades que devem apresentar relatório de gestão do exercício de 2013, que comporá o Anexo I do anteprojeto de decisão normativa proposto no Apêndice II.*

Alterações para aprimoramento da IN 63/2010

19. *Além das alterações decorrentes do Acórdão nº 2666/2012, tornaram-se convenientes e oportunos alguns ajustes na redação da IN 63/2010 a fim de satisfazer necessidades observadas ao longo da aplicação desse normativo a partir do exercício de 2010. Dessa forma, cabe destacar as alterações a seguir, tendo sido as demais propostas detalhadas no quadro constante da peça nº 4 deste Processo.*

Unidades Jurisdicionadas

20. *Conforme já registrado, o art. 2º da IN 63/2010 identifica as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis estão sujeitos à apresentação de relatório de gestão e à constituição de processo de contas. Não são citados explicitamente nessa lista, entretanto, os consórcios públicos, o que enseja a análise da oportunidade de sua inclusão.*

21. *O art. 6º da Lei 11.107/2005 estabeleceu as situações em que o consórcio público adquire personalidade jurídica de direito público ou privado:*

'Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I - de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II - de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

§ 2º No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.'

22. *Observa-se desse dispositivo que, nos casos em que o consórcio público tenha personalidade de direito público, ele integrará a administração indireta de todos os entes da federação consorciados. Como exemplo dessa situação, pode-se citar o protocolo de intenções firmado entre a União, o estado do Rio de Janeiro e o município do Rio de Janeiro para criação de consórcio público denominado Autoridade Pública Olímpica – APO, ratificado pela Lei 12.396/2011. A cláusula nona desse consórcio registra que a APO tem personalidade jurídica de direito público, integrando a administração indireta de cada um dos entes da federação consorciados.*

23. *Trazendo o tema para o contexto do art. 2º da IN 63/2010, pode-se depreender, portanto, que os consórcios integrantes da administração indireta, a exemplo da citada APO, estariam abrangidos pelo inciso I, o que tornaria desnecessária a expressa menção no referido artigo.*

24. *Entretanto, para os casos em que consórcios públicos adquirem personalidade jurídica de direito privado, a referida Lei 11.107/2005 não consigna de forma expressa sobre a sua integração à administração indireta dos entes, o que pode gerar eventuais dúvidas sobre a necessidade de apresentação de prestação de contas por esses consórcios, que, tendo a participação da União, ainda que sejam de direito privado, submeter-se-iam ao controle do TCU. Assim, propõe-se a inclusão dos consórcios públicos no rol das entidades que prestam contas ao Tribunal relacionadas no art. 2º da IN 63/2010.*

Contas extraordinárias

25. *A constituição de processos de contas extraordinárias tem suscitado dúvidas tanto das UJ, quanto dos órgãos de controle interno e das próprias unidades técnicas do Tribunal, em razão de os critérios para a exigência de sua formalização não estarem detalhados nas normas que regem a prestação de contas.*

26. *Com o intuito de resolver tal deficiência normativa, propõe-se a inclusão na IN 63/2010 de maior detalhamento das regras para a constituição de processo de contas extraordinárias, inclusive das responsabilidades de cada ator participante da constituição de tal processo. Assim, em razão de a instrução normativa ser norma de caráter geral que regula vários exercícios, tal norma é o instrumento adequado para tratar desse tema, vez que ele é comum a todos os exercícios.*

27. *Dessa forma, propõe-se a reformulação do art. 6º da IN 63/2010 para albergar o detalhamento dos procedimentos a serem adotados pelos diversos atores na constituição de processo de contas extraordinárias.*

Rol de responsáveis

28. *A atual redação dos §§ 4º, 5º e 6º do art. 11 da IN 63/2010 remete aos órgãos de controle interno a possibilidade de inclusão de outros agentes no rol de responsáveis, além dos previstos no art. 10 desse normativo, se verificada a ocorrência de ato previsto nas alíneas b, c ou d do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/92 em conluio com responsável arrolado no rol.*

29. *Entretanto, o conluio na prática de atos danosos à gestão pública é de difícil comprovação pelos auditores do órgão de controle interno e do próprio Tribunal, em razão das limitações dos instrumentos de que dispõem esses auditores no desempenho de suas funções.*

30. *Nesse sentido, o anteprojeto de instrução normativa do Apêndice I propõe alterações nos referidos parágrafos do art. 11 da IN 63/2010, de forma a possibilitar a proposição, pelos auditores, de inclusão de agentes originalmente não arrolados em processo de contas sempre que houver necessidade de análise da responsabilidade por ato em conjunto com pessoas arroladas de acordo com o art. 10 da referida IN, sem a necessidade de, preliminarmente, ser identificada a ocorrência de conluio.*

ANTEPROJETO DE DECISÃO NORMATIVA COM AS REGRAS PARA ELABORAÇÃO E ENVIO AO TCU DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO DE 2013

31. *O anteprojeto de decisão normativa ora apresentado reproduz, na sua maioria, o conteúdo da DN TCU 119/2012, a qual normatizou a elaboração e o envio dos relatórios de gestão do exercício de*

2012. A estrutura da decisão normativa proposta mantém-se igual à estrutura da referida DN 119/2012, qual seja:

- a) Texto da decisão normativa: regras gerais para o exercício de 2013;
- b) Anexo I: relação das UJ que devem apresentar relatório de gestão de 2013, indicação da forma desse relatório (se individual, consolidado ou agregado) e especificação da data limite para cumprimento dessa obrigação;
- c) Anexo II: conteúdos obrigatórios dos relatórios de gestão, assim subdivididos:
 - i. Parte A – Conteúdo geral a ser apresentado por todas as UJ, exceto por aquelas relacionadas na Parte C;
 - ii. Parte B – Conteúdos específicos a serem apresentados por algumas UJ ou grupo de UJ, conforme especificação no corpo dessa Parte do Anexo II;
 - iii. Parte C – Conteúdos customizados para atender às especificidades de algumas unidades jurisdicionadas, as quais se obrigam a atender exclusivamente os conteúdos desta Parte.
- d) Anexo III: estrutura do relatório de gestão, onde são definidos os parâmetros para a apresentação gráfica desse relatório.

32. Nos parágrafos adiante, serão tratadas as principais alterações propostas em cada uma das subdivisões que compõem o anteprojeto de decisão normativa constante do Apêndice II desta representação: o texto da DN e seus Anexos I, II e III.

Texto do anteprojeto de decisão normativa

33. Quanto ao texto da decisão normativa objeto deste anteprojeto, comparativamente ao texto da Decisão Normativa TCU 119/2012, as alterações que merecem destaque são basicamente as seguintes:

- a) Inclusão, nos incisos II, IV e V do art. 3º, das entidades Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público e conselhos federais de fiscalização profissional no rol de órgãos vinculadores ou supervisores. Os dois primeiros já eram relacionados no Anexo I das decisões normativas anteriores, porém, sem previsão no referido artigo; já os conselhos federais de fiscalização foram inseridos em decorrência do já debatido Acórdão nº 2666/2012-P. Esses órgãos têm o papel de supervisionar a atuação das unidades vinculadas, inclusive em relação à prestação de contas, e funcionam, também, como um dos elementos classificadores dentro do Anexo I da decisão normativa;
- b) Inclusão, no § 3º do art. 4º, da obrigação para o Tribunal de disponibilizar, pela mesma via habilitada para suas unidades internas e simultaneamente ao recebimento, o acesso dos órgãos de controle interno aos relatórios de gestão. Esse acesso eletrônico já foi viabilizado a partir do exercício de 2013, conforme peça nº 3 deste Processo;
- c) Inclusão, no art. 6º e seu parágrafo único, de obrigação para as UJ de fundamentarem a classificação de informação como sigilosa, motivo que leva a sua não inclusão no relatório de gestão;
- d) Foram incluídas, no art. 7º, regras para a elaboração de relatório de gestão por entidades que entrarem em atividade durante o exercício de referência. Essa era uma lacuna das normas anteriores que gerava muitas dúvidas tanto dos jurisdicionados, quanto das unidades técnicas do Tribunal.

34. Assim, as inovações no texto da DN proposta para o exercício de 2013 em relação à DN equivalente do exercício de 2012 seguem o caminho da evolução no processo de prestação de contas ao TCU, que teve início com a edição da IN TCU 57, de 27/08/2008. A peça nº 5 deste Processo apresenta quadro comparativo entre os textos das DN 119/2012 e da DN ora proposta, acompanhado dos comentários pertinentes.

Anexo I da decisão normativa proposta

35. A elaboração do Anexo I do anteprojeto de decisão normativa ora apresentado não sofreu significativas alterações em relação à DN 119/2012, tendo sido feitos apenas ajustes em decorrência de criação e de extinção de unidades. Merece destaque, porém, a inclusão dos conselhos de fiscalização profissional, em razão de atendimento a determinação contida no já citado Acórdão nº 2666/2012 –TCU – Plenário.

36. A disposição de tais entidades no referido Anexo, entretanto, transita pela análise de algumas questões, entre as quais, o atendimento das disposições contidas no citado Acórdão no que se refere ao respeito às configurações de governança atualmente existentes, bem como a existência ou não de supervisão ministerial para tais entidades.

37. Dessa forma, um primeiro ponto que merece destaque na análise da matéria refere-se à escolha da configuração do relatório de gestão dos conselhos dentre as possibilidades ofertadas pelo art. 5º da IN 63/2010, o qual dispõe que os relatórios de gestão e os processos de contas constituídos pelo Tribunal são organizados de acordo com a seguinte classificação:

I. Individual, quando envolverem uma única unidade jurisdicionada;

II. Consolidado, quando envolverem mais de uma unidade jurisdicionada e for conveniente ao Tribunal avaliar a gestão em conjunto;

III. Agregado, quando envolverem mais de uma unidade jurisdicionada e for conveniente ao Tribunal avaliar a gestão por meio do confronto das peças de cada unidade do conjunto.

38. Conforme já registrado, o Acórdão nº 2666/2012 determinou à Segecex que, quando da reinclusão dos conselhos de fiscalização profissional na sistemática de prestação de contas, fossem observadas as diretrizes dos subitens 9.1.1. e 9.1.2. a seguir:

‘9.1.1. respeito às configurações de governança atualmente fixadas pelas leis de criação das entidades de fiscalização do exercício profissional;

9.1.2. utilização do mecanismo de consolidação previsto no art. 5º da IN/TCU 63/2010 em relação aos conselhos cujas entidades centrais homologuem, aprovem ou consolidem as contas das suas unidades regionais ou estaduais.’

39. Como pode ser observado na redação do subitem 9.1.2., a consolidação foi considerada, no âmbito das discussões que geraram o referido Acórdão, a melhor forma de tratamento das contas dos conselhos de fiscalização profissional quando adotada a sistemática de homologação, aprovação ou consolidação das contas das entidades regionais ou estaduais por unidade central.

40. Para a construção do presente anteprojeto de DN, o Serviço de Gestão da Prestação de Contas da Adgecex buscou verificar junto a alguns conselhos federais, especialmente os de maior materialidade da arrecadação, em reuniões realizadas com seus representantes, a confirmação das estruturas de governança que regem a relação entre a unidade central e as unidades regionais ou estaduais.

41. Dessa verificação, concluiu-se que a sistemática mais comum de constituição e análise das contas é a que configura a submissão das contas das unidades estaduais e federal à apreciação de colegiado de âmbito federal composto, inclusive, por membros das unidades estaduais. Pôde-se verificar também que, de maneira geral, não ocorre consolidação das informações da gestão das unidades estaduais pela unidade central. Isso decorre, principalmente, da autonomia operacional dos conselhos estaduais em relação à unidade central. Assim, uma possível exigência de consolidação de contas representaria um novo encargo para as entidades federais, contrariando o disposto no subitem 9.1.1 do referido Acórdão.

42. Nesse contexto, a configuração para elaboração dos relatórios de gestão que melhor se apresenta é a **agregação**, nomeando-se a unidade central para coordenar tal processo. Dessa forma, cada unidade regional irá elaborar seu relatório de gestão, sob a supervisão da unidade central e de acordo com os conteúdos estabelecidos na Parte C do Anexo II do anteprojeto de DN, e a unidade central enviará ao Tribunal seu relatório de gestão em conjunto com os relatórios das unidades estaduais.

43. Outro ponto que merece destaque refere-se à sujeição ou não dos conselhos de fiscalização profissional à supervisão ministerial. Apesar de tal definição ter seus principais impactos somente no momento da formalização dos processos de contas para julgamento, nos quais terá que haver pronunciamento do ministro supervisor ou de autoridade equivalente sobre as contas, torna-se oportuna a discussão da matéria já na elaboração deste anteprojeto, pois será necessária a informação da vinculação ministerial na configuração do Anexo I da DN proposta.

44. O art. 19 do Decreto-Lei 200/67 definiu que todo e qualquer órgão da administração federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do ministro de estado competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no art. 32 do referido diploma legal, que estariam submetidos à supervisão do Presidente da República.

45. Na esteira desse comando do Decreto-Lei nº 200/67, o Decreto-Lei 968/69, no parágrafo único do seu art. 1º, explicitou a sujeição dos conselhos de fiscalização profissional à supervisão ministerial, restringindo-se tal supervisão à verificação da efetiva realização dos correspondentes objetivos legais de interesse público. Entretanto, tal dispositivo foi revogado pelo Decreto-Lei 2299/86.

46. A matéria já foi objeto de análise pelo TCU no âmbito do TC 016.785/99-1, qual foi proferido o Acórdão nº 149/2000 – TCU – Plenário, tendo o entendimento ali constante sido corroborado, também, no voto do Ministro Relator Benjamin Zymler no TC 002.875/2000-4, que fundamentou o Acórdão nº 92/2001 – TCU – 2ª Câmara. O debate nesses processos, contudo, transitaram mais na linha da definição da atuação do órgão de controle interno do Poder Executivo nas contas de conselho do que propriamente na existência da supervisão ministerial, não sendo enfático a esse respeito.

47. Por fim, cabe ressaltar, ainda, que, já à época da vigência IN/TCU nº 12/1996, norma que regulava a organização e apresentação de tomadas e prestações de contas, em razão de alteração promovida pela IN/TCU nº 29/1999, a participação do ministro de estado, assim como do sistema de controle interno do poder executivo, foi suprimida dos processos de contas de tais entidades. Na época, o pronunciamento do ministro supervisor sobre as contas de conselhos passou a ser representado pela resolução do colegiado de tais conselhos que tivesse o condão de aprová-las.

48. Nesse contexto, para fins da configuração do Anexo I do anteprojeto de decisão normativa que ora se apresenta, por não se vislumbrar a necessidade de novo debate sobre a matéria, a proposta é a não alocação dos conselhos à supervisão de qualquer ministério, sendo colocado no nível correspondente somente o título 'Entidades de Fiscalização Profissional', o qual será tomado, também, para a manutenção do cadastro dessas entidades nos sistemas corporativos do TCU.

Anexo II da decisão normativa proposta

49. O Anexo II da DN, que trata dos conteúdos dos relatórios de gestão de acordo com o perfil ou a natureza jurídica da unidade jurisdicionada, apresenta algumas alterações em relação ao mesmo Anexo da DN nº 119/2012. As alterações consideradas mais relevantes são comentadas nos parágrafos a seguir.

50. Preliminarmente, e para melhor compreensão dos comentários nos parágrafos seguintes, é importante lembrar que esse Anexo II subdivide-se em três partes, a saber:

- a) **Parte A**, que trata dos conteúdos gerais da gestão, aplicável a todas as unidades;
- b) **Parte B**, que relaciona unidades jurisdicionadas ou grupo delas para a apresentação de conteúdos específicos sobre a gestão, por força de acórdãos ou em razão da necessidade do Tribunal de avaliar determinadas particularidades da gestão de algumas UJ;
- c) **Parte C**, que relaciona as unidades que devem apresentar conteúdos com formatação exclusiva, denominados 'conteúdos customizados'.

51. Na Parte A, foram feitos ajustes principalmente em relação aos tópicos que tratavam de informações sobre o Plano Plurianual do Governo – PPA e da execução das ações orçamentárias e extraorçamentárias. Essa parte do Anexo II da DN 119/2012 trazia os tópicos sobre o planejamento, a execução dos planos, os resultados e a contextualização dos resultados em tópicos distintos, o que induzia a UJ a ser repetitiva quando tratava cada tópico no seu relatório de gestão. Nessa mesma parte do Anexo II do anteprojeto que ora se apresenta, a execução do plano, os resultados e a contextualização passaram a ser tratados em conjunto e em item único, pretendendo facilitar a melhor concatenação dos assuntos abordados pelo gestor.

52. Ainda sobre os conteúdos exigidos em relação ao PPA, passou-se a realçar os objetivos e não mais os programas. Tal proposta de modificação decorre do fato de os programas no PPA 2012-2015 não apresentarem mais órgãos responsáveis, o que passa a ser atributo apenas dos objetivos concernentes.

53. Cabe destaque também em relação a essa Parte A do Anexo II, a inclusão de capítulo específico, de número 10, tratando do relacionamento da UJ com a sociedade ou clientes diretos, o qual exige informações sobre os canais de acesso à UJ pelo cidadão, os mecanismos de aferição do grau de satisfação dos usuários dos produtos e serviços disponibilizados e os resultados de eventuais pesquisas de opinião ocorridas nos últimos anos.

54. Por fim, quanto a essa Parte A do Anexo II, salienta-se a inclusão do subitem 9.5 para capturar informações de como a UJ tem tratado a apuração de responsabilidade por dano causado ao Erário, preliminarmente à constituição de tomada de contas especial.

55. Já em relação à Parte B do Anexo II, conteúdos específicos da gestão de algumas unidades, além da melhoria da redação de alguns itens, foram incluídos os itens 45, 46, 47 e 48 com pedido de informações sobre a gestão das seguintes unidades ou grupo de entidades:

- a) item 45, informações sobre a gestão da atividade de arrecadação de multas aplicadas pelas entidades de fiscalização com competência para aplicar multas administrativas;
- b) item 46, com informações a serem prestadas pela Secretaria de Patrimônio da União sobre a gestão dos imóveis;
- c) item 47, com pedido de informações sobre a descentralização de recursos para o atendimento das ações relacionadas à Copa do Mundo FIFA de 2014 e Olimpíadas de 2016;
- d) item 48, com pedido de detalhamento das medidas adotadas pela Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb) para o efetivo controle dos processos judiciais em que a Empresa seja parte, em atendimento ao Acórdão 3001/2012-TCU-1ª Câmara.

56. Quanto à Parte C do Anexo II, a DN 119/2012 já tratava dos conteúdos customizados para os relatórios de gestão da Petrobras, do Banco do Brasil, da Conab, da Embrapa, dos serviços sociais autônomos integrantes do Sistema 'S' (SENAI, SEBRAE, SENAC, SECOOP, SENAT, SENAR, SESI, SESC e SEST) e das organizações sociais regidas por contratos de gestão. No anteprojeto proposto, os conteúdos demandados na prestação de contas de tais unidades são mantidos com algumas pequenas alterações e são incluídas demandas para os Conselhos de Fiscalização Profissional, reinseridos, conforme já debatido em parágrafos anteriores, no processo de prestação de contas.

57. Ainda sobre os conselhos de fiscalização profissional, cabe complementar que a proposição de conteúdos específicos para a prestação de contas de tais conselhos visa incentivar a transparência da gestão dessas entidades, sem, contudo, ferir a sua flexibilidade.

58. Nesse contexto, a proposição foi submetida, inclusive, à apreciação de representantes de alguns conselhos de fiscalização profissional, selecionados em razão da materialidade dos recursos que arrecadam. Assim foram chamados a participar de reunião sobre o tema representantes do Conselho Federal de Medicina, Conselho Federal de Contabilidade, CONFEA e COFEN, tendo sido as sugestões apresentadas, analisadas e, quando julgadas pertinentes, incorporadas à proposta ora apresentada.

Anexo III da decisão normativa proposta

59. O Anexo III define os parâmetros para a apresentação gráfica do relatório de gestão. Esse Anexo do anteprojeto de decisão normativa sofreu, em relação aos exercícios anteriores, apenas pequenos ajustes na formatação e na redação de alguns tópicos, os quais não merecem destaque nesta representação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

60. Diante do exposto, submetem-se os presentes autos à consideração superior propondo que:
- a) sejam encaminhados ao Presidente para, nos termos do Inciso XXX do art. 28, c/c o Inciso III do art. 154 do RITCU, realizar o sorteio de relator;
 - b) sejam, após o sorteio, encaminhados ao gabinete do ministro relator sorteado;
 - c) sejam aprovados os anteprojeto:
 - c.1. de instrução normativa que altera a Instrução Normativa-TCU nº 63/2010 constante do Apêndice I desta representação;
 - c.2. de decisão normativa anual que disciplinará a organização e a apresentação dos relatórios de gestão das unidades jurisdicionadas ao TCU relativamente ao exercício de 2013 constante do Apêndice II desta representação;
 - d) sejam restituídos à Adgecex para arquivamento, após a aprovação de que tratam os subitens c.1 e c.2 desta proposta de encaminhamento.”

5. O Secretário-Geral Adjunto de Controle Externo em substituição manifestou-se concordante com as propostas de encaminhamento (peça 7).

6. Por sua vez, o Secretário-Geral de Controle Externo declarou-se ciente mediante despacho de peça 8 e encaminhou os autos ao Gabinete da Presidência, para sorteio de relator.

7. Em 17 de abril fui sorteado relator do feito.

8. No dia 2 de maio transcorreu, sem manifestação dos Senhores Ministros, Ministros-Substitutos ou do Procurador-Geral do MP junto ao TCU, o prazo aprovado pelo Plenário para apresentação de emendas ou sugestões aos projetos de normativos em questão.

É o relatório.