

GRUPO I - CLASSE VII - PLENÁRIO

TC 009.923/2013-6

Natureza: Administrativo

Órgão: Tribunal de Contas da União

Interessada: Secretaria-Geral Adjunta de Controle Externo

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: PROJETO DE DECISÃO NORMATIVA QUE DISPÕE ACERCA DAS UNIDADES JURISDICIONADAS CUJOS RESPONSÁVEIS TERÃO AS CONTAS DE 2013 JULGADAS PELO TRIBUNAL, ESPECIFICANDO A FORMA, OS PRAZOS DE ENTREGA E OS CONTEÚDOS DAS PEÇAS COMPLEMENTARES QUE COMPORÃO OS PROCESSOS DE CONTAS, NOS TERMOS DO ART. 4º DA IN-TCU Nº 63/2010, ALTERADA PELA IN-TCU Nº 72/2013. TRANSCURSO DO PRAZO FIXADO PELO PLENÁRIO SEM APRESENTAÇÃO DE EMENDAS OU SUGESTÕES. PARECER PELA APROVAÇÃO DO PROJETO COM EMENDAS DO RELATOR. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de proposta oriunda da Secretaria-Geral Adjunta de Controle Externo, com o objetivo de apresentar projeto de decisão normativa que define as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2013 julgadas pelo tribunal e disciplina os procedimentos complementares para composições e apresentação dos processos de contas.

2. Passo a transcrever o inteiro teor do arrazoado do Serviço de Gestão da Prestação de Contas, da Adgecex (peça 4):

“Trata-se de representação da Secretaria-Geral Adjunta de Controle Externo (Adgecex) apresentando, em apêndice único, anteprojeto de decisão normativa (DN) que disciplinará a organização e a apresentação das peças complementares para formação de processos de contas ordinárias de unidades jurisdicionadas (UJ) ao TCU relativos ao exercício 2013, a serem apresentadas em 2014, nos termos do art. 4º da IN TCU nº 63/2010, alterada pela Instrução Normativa TCU nº 72/2013.

2. Preliminarmente, importa esclarecer que a escolha do ministro relator deste anteprojeto de norma foi feita com base no § 1º do art. 4º da Resolução TCU nº 234/2010, o qual estabelece que o relator do anteprojeto de DN de relatório de gestão prevista no art. 3º da IN TCU nº 63/2010 fica prevento para relatar o anteprojeto de DN de contas prevista no art. 4º dessa mesma IN. Dessa forma, o presente Processo foi distribuído ao mesmo relator do anteprojeto que deu origem à DN TCU nº 127/2013 (DN que estabeleceu as regras para a elaboração dos relatórios de gestão de 2013 e que foi discutida no TC 043.414/2012-5).

3. Este anteprojeto de DN foi elaborado no âmbito do Serviço de Gestão da Prestação de Contas (CONTAS) da Adgecex e contempla 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.

4. A escolha das UJ que terão processo de contas constituído a cada ano é feita por intermédio da aplicação das “Diretrizes para Seleção de UJ que Terão Processo de Contas Ordinárias Constituído para Fins de Julgamento” aprovadas pela Portaria Segecex nº 7, de 18/03/2010. As Diretrizes foram aplicadas pela primeira vez em 2010, quando cada Secretaria

selecionou as UJ que teriam o processo de contas daquele exercício constituído e projetou a relação das UJ que o teriam relativamente a 2011, 2012 e 2013.

5. A metodologia estabelecida pela Portaria Segecex nº 7 prevê a revisão da escolha, com a atualização das informações, a cada exercício. Para 2013, a projeção de 2010 foi atualizada considerando as orientações do Memorando Circular Adgecex 008/2013, de 23 de maio de 2013, os fatos relevantes eventualmente ocorridos no contexto das UJ, a alteração da estrutura da Segecex e a nova distribuição de clientela das unidades técnicas.

6. Neste contexto, a Adgecex provocou, por meio do referido Memorando Circular Adgecex 008/2013, as secretarias de controle externo e de fiscalização para revisarem a aplicação das Diretrizes instituídas pela Portaria Segecex nº 7/2010, de forma a definir a relação das UJ da clientela de cada Secex que terão as contas de 2013 julgadas pelo Tribunal, para fins de elaboração do Anexo I deste anteprojeto de DN. As sugestões decorrentes da avaliação feita pelas unidades técnicas compõem a peça nº 1 deste Processo.

7. Em síntese, a proposta de DN ora apresentada contempla aperfeiçoamentos na estrutura e nos conteúdos em relação ao normativo do exercício de 2012, DN TCU nº 124/2012, além de avançar em aspectos relativos ao conhecimento e à avaliação da clientela do Tribunal. Nesse sentido, foram desenvolvidas as seguintes iniciativas:

a) Revisão da lista das UJ que foram selecionadas para ter processos de contas do exercício de 2013 constituídos, com base na Portaria Segecex nº 7/2010, para a composição do Anexo I;

b) Revisão do texto da DN;

c) Revisão dos Anexos IV, V e VI da DN 124/2012, com o objetivo proporcionar maior flexibilidade na realização da auditoria de gestão pelos órgãos de controle interno (OCI), exigindo, porém, adesão aos padrões internacionais de auditoria.

8. Assim, o normativo objeto do presente anteprojeto ficou assim estruturado:

a) Texto da decisão normativa, contendo as regras gerais para o exercício;

b) Anexo I – relação das UJ que devem ter as contas do exercício de 2013 julgadas pelo Tribunal, a especificação da data limite para o envio ao TCU das peças complementares que compõem o processo de contas e a classificação a ser dada ao processo de contas constituído;

c) Anexo II – rol de responsáveis, com a apresentação de modelo de referência para a elaboração dessa peça pelas UJ;

d) Anexo III – relatórios e pareceres de instâncias que, segundo previsão legal, regimental ou estatutária, devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão;

e) Anexo IV – conteúdo de referência para a definição do escopo da auditoria de gestão e elaboração do respectivo relatório;

f) Anexo V – certificado de auditoria;

g) Anexo VI – parecer do dirigente do órgão de controle interno;

h) Anexo VII – pronunciamento do ministro supervisor ou de autoridade equivalente.

9. Nos parágrafos seguintes, será tratada, com maiores detalhes, cada uma das partes que compõem o anteprojeto de decisão normativa ora apresentado: o texto e os Anexos I, II, III, IV, V, VI e VII.

TEXTO DO ANTEPROJETO DE DECISÃO NORMATIVA

10. Quanto ao texto da nova decisão normativa objeto deste anteprojeto, comparativamente ao texto da Decisão Normativa TCU nº 124/2012, as alterações que merecem destaque são basicamente as seguintes:

a) exclusão dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 2º da DN 124/2012, que direcionavam o escopo da auditoria de gestão realizada pelo órgão de controle interno (OCI); propõe-se, com a exclusão, uma nova lógica para a definição do escopo da auditoria de contas. O escopo deve ser definido a partir de planejamento da auditoria em conjunto com as Secretarias do TCU e com base nas disposições dos arts. 8º e 9º deste anteprojeto de DN, que estabelecem critérios que visam buscar o alinhamento da auditoria de contas aos padrões internacionais, especialmente aqueles definidos na ISSAI 100, da qual o TCU é signatário. Com isso, tornou-se incoerente definir, já na DN, o escopo da auditoria, vez que, pela experiência de exercícios anteriores, essa predefinição limitava a auditoria de gestão, tornando-a menos efetiva em termos da certificação da gestão;

b) os §§ 4º e 5º do art. 2º do anteprojeto de DN visam esclarecer às unidades de auditoria interna dos poderes Judiciário e Legislativo que, no caso das contas ordinárias, desempenham papel de órgão de controle interno nos termos do art. 74 da CF, de que estão liberadas do cumprimento de dispositivos impostos às auditorias internas tradicionais (principalmente da administração indireta);

c) o art. 7º do anteprojeto de DN e seus §§ inauguram outra relevante alteração relacionada à auditoria nas contas feita pelo órgão de controle interno (OCI). Historicamente, o OCI era quem deveria tomar a iniciativa da auditoria. Constatou-se que essa situação, principalmente no campo de atuação da SFC/CGU, trazia diversas dificuldades, principalmente quanto ao livre acesso às informações sobre a gestão. A proposta é que a partir desse exercício de 2013 haja uma inversão da iniciativa da auditoria, fazendo com que o dirigente máximo de cada entidade relacionada para ter o processo de contas constituído para julgamento responsabilize-se por buscar certificação externa (externa à UJ = OCI) de sua gestão. Mantém-se, entretanto, a prerrogativa do OCI de iniciar a auditoria de contas, caso o dirigente não cumpra sua obrigação de solicitar a certificação.

d) os arts. 8º e 9º do anteprojeto de DN trazem alterações importantes da lógica de planejamento das auditorias de contas pelo órgão de controle interno. A redação proposta, bem como a exclusão dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 2º da DN 124/2012, conforme já mencionado, deixa o OCI e as Secretarias do Tribunal com maior flexibilidade para definir o escopo das auditorias de contas com base nas particularidades de cada entidade. Por outro lado, a nova redação exige desses atores (OCI e Secex TCU) maior interação e articulação e, principalmente, a adoção de critérios que visam dar maior robustez à opinião sobre as contas. Tais exigências, como o uso de abordagem baseada em risco, amostragem estatística, corte de materialidade para definir a relevância da irregularidade identificada, entre outros, buscam o alinhamento da ação dos certificadores das contas aos padrões internacionais, inclusive os definidos na ISSAI 100, da qual este Tribunal é signatário.

11. 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, de forma mais assertiva, com a edição da IN TCU 57, de 27/08/2008. Para uma visão completa das alterações propostas no texto da DN, a peça nº 3 deste Processo apresenta quadro comparativo entre os textos das DN 124/2012 e da DN ora proposta, com as respectivas justificativas.

ANEXO I DO ANTEPROJETO DE DECISÃO NORMATIVA

12. O anexo I do presente anteprojeto de DN foi elaborado com base na relação de UJ constantes do anexo I da DN TCU nº 127/2013, alterada pela DN TCU nº 129/2013, e na aplicação das Diretrizes instituídas pela Portaria Segecex nº 7/2010, conforme relatado nos parágrafos 4, 5 e 6 desta representação.

13. Relevante destacar que os conselhos de fiscalização profissional, por força de determinação exarada no acórdão 2666/2012 – TCU – Plenário, foram novamente incluídos no rol dos obrigados a apresentarem anualmente relatório de gestão ao Tribunal. No entanto, devido à necessidade de análise mais aprofundada sobre a gestão e a governança corporativa dessas entidades, a qual poderá ser obtida a partir avaliação dos relatórios de gestão que serão enviados ao Tribunal em 2014, conforme DN TCU nº 127/2013, sugere-se que essas entidades não tenham, por enquanto, processo de contas constituído para fins de julgamento.

14. A principal questão a ser esclarecida para que seja possível o julgamento das contas dos conselhos é a definição de quem seria o responsável pela auditoria de gestão, bem como pela produção das demais peças previstas no artigo 13 da IN TCU 63/2010 de responsabilidade do OCI. A Controladoria-Geral da União, em razão de os conselhos terem natureza autárquica e, por isso, fazerem parte do Poder Executivo, poderia ser considerada como o órgão de controle interno dessas entidades. Entretanto, deve-se considerar a autonomia que tais entidades possuem, principalmente a partir da extinção de supervisão ministerial sobre elas, o que pode dificultar a atuação da CGU. Outras possíveis soluções seriam a auditoria de gestão dos conselhos ser realizada por uma auditoria independente, ou, ainda, pelos próprios conselhos federais.

15. Para esclarecer de forma consistente e definitiva essas questões, a Segecex vai realizar estudo para estabelecer a responsabilidade pela realização da auditoria de gestão dos conselhos de fiscalização profissional e proporá, oportunamente, a inclusão dessas entidades na seleção anual para constituição de processo de contas.

16. Por fim, a configuração proposta para o Anexo I do presente anteprojeto de DN é resultante das avaliações empreendidas pelas Secex (peça nº 1), dos estudos realizados no âmbito do Serviço Contas da Adgecex e, também, das considerações de órgãos de controle interno, especialmente da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, conforme peça nº 2 deste Processo.

ANEXO II DO ANTEPROJETO DE DECISÃO NORMATIVA

17. O Anexo II apresenta o modelo para declaração do rol de responsáveis pela gestão da UJ no exercício de 2013. Em relação à DN 124/2012, a DN ora proposta inclui detalhes esclarecendo a caracterização da responsabilização para efeitos de contas ordinárias. Essa falta de esclarecimento gerava dúvidas quanto à composição do rol de responsáveis e várias UJ incluíam ou excluíam pessoas equivocadamente. Com o detalhamento, espera-se melhorar a compreensão do conteúdo dessa peça.

ANEXO III DO ANTEPROJETO DE DECISÃO NORMATIVA

18. O Anexo III contempla o conteúdo dos relatórios e pareceres de instâncias que, segundo previsão legal, regimental ou estatutária, devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão. Esse anexo sofreu apenas as seguintes alterações em relação à DN 124/2012: nos itens 1, 2 e 6, foram incluídos entre as UJ que devem apresentar o respectivo conteúdo os conselhos de fiscalização profissional, sendo que, no item 1, foram incluídas também as organizações sociais regidas por contrato de gestão.

19. Ressalte-se que a inclusão dos conselhos de fiscalização profissional foi devida à previsão do §2º do artigo 1º do anteprojeto da DN apresentado, que possibilita a determinação, em decisão específica, de constituição de processo de contas de UJ não constantes do anexo I da referida decisão normativa. Dessa forma, caso o TCU decida em data futura pela constituição de processo de contas de algum conselho de fiscalização profissional relativamente ao exercício de 2013, as regras das peças referidas no Anexo III desta decisão normativa poderão servir de referência.

ANEXO IV DO ANTEPROJETO DE DECISÃO NORMATIVA

20. O Anexo IV da DN que resultará deste anteprojeto traz informações a serem apresentadas no relatório de auditoria de gestão, peça da prestação de contas produzida pelos órgãos de controle interno (OCI).

21. Essa peça sofreu alterações significativas que refletem o disposto nos artigos 8º a 10 do anteprojeto de DN, a começar pela mudança no nome do anexo que, na DN 124/2012, era Conteúdo do Relatório de Auditoria de Gestão e, na DN ora proposta, passa a ser Conteúdos de referência para elaboração do relatório de auditoria de gestão.

22. O Anexo IV da DN passa, desta forma, a ser apenas referência para a definição do escopo da auditoria de gestão. Com isso, as unidades técnicas do Tribunal e os respectivos órgãos de controle interno, amparados pelo disposto no artigo 14 da resolução TCU 234/2010 e com base no contexto específico da gestão da UJ auditada e no conteúdo de referência, poderão definir melhor o escopo da auditoria e a extensão dos procedimentos a serem aplicados para a formação de opinião e julgamento das contas pelo Tribunal.

23. Conforme relatado nas alíneas a e d do parágrafo 10 desta representação, as alterações neste anexo alinham a auditoria de contas aos padrões internacionais, especialmente a ISSAI 100. Ressalte-se, ainda, que a Secretaria Federal de Controle Interno – SFC/CGU e a Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU – SEMAG participaram da elaboração da proposta relativa a este Anexo do anteprojeto de DN.

ANEXOS V E VI DO ANTEPROJETO DE DECISÃO NORMATIVA

24. Os anexos V e VI da DN que resultará deste anteprojeto tratam, respectivamente, do conteúdo do certificado de auditoria e do parecer do dirigente do OCI, com o objetivo de fortalecer as opiniões exaradas no relatório de auditoria de gestão.

25. As alterações nos anexos V e VI ora propostas visam induzir que o OCI descreva a metodologia utilizada nos trabalhos e fundamente suas opiniões de forma consistente, em contrapartida à maior liberdade na definição do escopo da auditoria de gestão.

ANEXO VII DO ANTEPROJETO DE DECISÃO NORMATIVA

26. O anexo VII constante do anteprojeto de DN trata do conteúdo do pronunciamento do Ministro de Estado supervisor ou autoridade equivalente. Em relação ao mesmo anexo da DN 124/2012, houve apenas alterações que exigem individualização de cada UJ para a qual o Ministro

supervisor irá declarar conhecimento do conteúdo das contas e das conclusões do OCI, visando, assim, que o documento encaminhado ao Tribunal seja mais claro e específico.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

27. *Diante do exposto, submetem-se os presentes autos à consideração superior propondo que o Tribunal:*

28. *Aprove o anteprojeto de decisão normativa constante do Apêndice único desta representação, que disciplinará a organização e a apresentação das peças complementares para formação de processos de contas ordinárias anual de unidades jurisdicionadas ao TCU relativos ao exercício de 2013, a serem apresentadas em 2014, nos termos do art. 4º da IN TCU nº 63/2010.*

29. *Restitua os presentes autos à Adgecex, para arquivamento, após as publicações pertinentes.”*

3. O Secretário-Geral de Controle Externo Substituto manifestou anuência à proposta (peça 5).
4. A relatoria do processo foi definida nos termos do § 1º do art. 4º da Resolução-TCU nº 234/2010, que estabelece a vinculação do relator que aprecia os demais normativos que formam o arcabouço regulamentar da composição e apresentação dos processos de contas e relatórios de gestão anuais. Nessas condições, fixou-se minha prevenção para a matéria diante do fato de ter sido o relator do TC-043.414/2012-5, que culminou na aprovação da IN 72/2013 e da DN 127/2013.
5. Em sessão do Plenário de 4 setembro de 2013, formulei comunicação ao Plenário, nos termos do art. 75, § 1º, do Regimento Interno, abrindo prazo de 15 dias para apresentação de emendas e sugestões ao projeto.
6. No dia 18 de setembro transcorreu, sem manifestação dos Senhores Ministros, Ministros-Substitutos ou do Procurador-Geral do MP junto ao TCU, o prazo referido no item anterior.

É o relatório.