

PARECER

Trago à consideração do Plenário projeto de decisão normativa com o objetivo de definir as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2013 julgadas pelo tribunal e disciplinar os procedimentos complementares para composições e apresentação dos processos de contas.

2. Esse normativo complementa a estrutura regulamentadora da metodologia de apresentação e análise dos processos de contas anuais submetidos ao julgamento do TCU, conforme sistemática inaugurada pela IN-TCU nº 47/2004 e continuamente aperfeiçoada nos sucessivos exercícios.

3. A dita sistemática constitui um sofisticado instrumento de avaliação da vertente voltada para a eficácia da gestão das unidades jurisdicionadas que prestam contas anualmente ao Tribunal. Por meio dela, o exame desse tipo de processo deixou de ser uma atividade meramente reativa e passou a se caracterizar como um instrumental que contribui já de forma sedimentada para o aperfeiçoamento da gestão pública.

4. De fato, a metodologia de composição dos processos de contas e dos relatórios de gestão atua de forma seletiva, na medida em que, previamente à composição dos processos de contas o TCU fixou, por meio de Decisão Normativa nº 127/2013 as unidades jurisdicionadas que apresentarão seus relatórios de gestão, o nível de agregação desse relatório em relação às estruturas básicas dos diversos ministérios, bem como o conteúdo das informações que o integram. Inclusive, especifica-se conteúdo diferenciado para sua composição, de acordo com a natureza da unidade, ou mesmo de unidades específicas, tudo sob o crivo de critérios de risco, materialidade e relevância.

6. Feita a contextualização, aprecia-se, nesta oportunidade, as inovações trazidas pelo projeto em discussão.

7. Conforme destacado pela Adgecex, o projeto 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: revisão da lista das unidades jurisdicionadas que foram selecionadas para ter processos de contas do exercício de 2013 constituídos, para a composição do Anexo I; revisão do texto da norma; revisão dos Anexos IV, V e VI, com o objetivo proporcionar maior flexibilidade na realização da auditoria de gestão pelos órgãos de controle interno.

8. A principal alteração, todavia, diz respeito à auditoria nas contas anuais feita pelo órgão de controle interno, em vários aspectos.

9. O primeiro, refere-se ao fato de que, anteriormente o controle interno era quem deveria tomar a iniciativa da auditoria. Com o projeto para as contas do exercício de 2013, a previsão é que o dirigente máximo de cada entidade relacionada para ter o processo de contas constituído para julgamento responsabilize-se por buscar a auditoria do controle interno; ou seja, quando toda a documentação necessária esteja disponível para o trabalho de auditoria, evitando-se assim retrabalho e dificuldade no acesso à informação. Fica mantida, todavia, a prerrogativa do órgão de controle interno iniciar a auditoria de contas, caso o dirigente não cumpra sua obrigação de solicitá-la.

10. Um outro aspecto diz respeito à mudança na lógica de planejamento das auditorias de contas pelo órgão de controle interno. As disposições do art. 9º permitem ao controle interno e às Secretarias do Tribunal maior flexibilidade para definir o escopo das auditorias de contas com base nas particularidades de cada entidade.

11. Por fim, busca-se ainda a utilização de critérios de auditoria que deem maior robustez à opinião sobre o mérito das contas. Assim, está previsto o uso de abordagem baseada em risco, amostragem

estatística, corte de materialidade para definir a relevância da irregularidade identificada, entre outros, além de se almejar o alinhamento da ação dos certificadores das contas aos padrões internacionais.

12. Conforme visto, está se criando um arcabouço normativo que viabilize um maior investimento na estratégia atual do Tribunal de se aprofundar a análise de tópicos considerados críticos e estratégicos para o sistema de governança e gestão das políticas públicas das diversas unidades jurisdicionadas.

13. Apresentadas as alterações mais relevantes em relação ao normativo do exercício anterior, e antes de adentrar nas propostas de emendas deste relator, anoto que, conforme é praxe da Casa, o processo de elaboração dos regulamentos observou as sugestões provenientes de atores interessados na sistemática de organização e auditoria das contas do exercício de 2013, tanto internos (unidades técnicas), como externos ao Tribunal (unidades jurisdicionadas e órgãos de controle interno). Quanto a esse aspecto, ressalto o mérito do trabalho conduzido pela equipe da Adgecex, que possibilitou, mediante um verdadeiro processo dialético, a participação de todos os segmentos envolvidos no trabalho de certificação da gestão anual das unidades da administração pública federal, propiciando-lhes a oportunidade de discutir e colaborar com o contínuo aperfeiçoamento do sistema, de modo a se buscar cada vez mais agregação de valor aos processos de contas anuais.

14. Passo às emendas deste relator.

Aditiva – inserir § 7º no art. 9º, renumerando-se os demais parágrafos:

§ 7º Os acordos de que trata o § 6º deste artigo devem ser conduzidos pelas unidades técnicas de âmbito nacional responsáveis pelo ministério que subordinam unidades descentralizadas ou vinculam entidades localizadas nas unidades da federação.

Justificativa:

Pretende-se, com a inserção do referido parágrafo, assegurar a coerência e a centralidade das diretrizes orientadoras das auditorias realizadas pelos órgãos de controle interno, de forma a permitir padronização e direcionamento das análises das prestações de contas realizadas pelas diversas secretarias do tribunal em entidades distintas, mas de características semelhantes.

As secretarias de âmbito nacional possuem, naturalmente, visão sistêmica do ministério vinculador, tendo, por isso, melhores condições de elencar questões estruturantes, pontos fracos e aspectos de maior criticidade. A definição do foco das prestações de contas deve levar em conta a escolha dessas questões e o plano de fiscalização adotado pelo TCU.

A estratégia de fiscalização será executada em sintonia com os órgãos de controle interno que trará informações no âmbito do relatório de auditoria das prestações de contas, levando ao direcionamento da análise das contas pelas diversas secretarias.

Isso se torna essencial para tornar a prestação de contas instrumento efetivo para a promoção de melhorias estruturantes e gerais que alcancem setores da administração pública, especialmente aqueles, como educação e saúde, que são executados de forma descentralizada, por diversas unidades jurisdicionadas a este Tribunal.

Modificativa – art. 8º, caput:

Projeto:

Art. 8º A auditoria anual nas contas tem objetivo de fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer razoável segurança sobre:

Emenda:

Art. 8º A auditoria anual nas contas tem objetivo de fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer segurança sobre:

Justificativa:

Suprime-se a palavra “razoável”, antes da expressão segurança. A alteração busca prevenir possível interpretação no sentido de que a segurança buscada quanto aos aspectos da legalidade e regularidade dos atos e contratos; confiabilidade das demonstrações financeiras; e o desempenho da gestão, esteja sofrendo alguma flexibilização autorizada pelo Tribunal. De fato, me parece inapropriada a adjetivação do nível de segurança desejável para o aferimento desses aspectos por parte da auditoria do controle interno. É certo, todavia, que se busca a utilização de padrões internacionais de auditoria, entre eles a utilização de “trabalhos de asseguarção razoável”, termo técnico aplicável a tais padrões. Todavia, a previsão de se utilizar tais métodos já está explicitada no Parágrafo único do dispositivo, não havendo prejuízo para a compreensão da teleologia buscada na norma a supressão da palavra “razoável” do *caput*. Sua permanência, ao contrário, seria capaz de albergar interpretações indesejáveis.

Modificativa – art. 10, § 7º:Projeto:

§ 7º Sem prejuízo das providências indicadas no parágrafo anterior, o órgão de controle interno poderá informar, em capítulo específico do relatório de auditoria de gestão, síntese das irregularidades cometidas por responsáveis não arrolados, avaliando os possíveis reflexos de tais irregularidades no julgamento da gestão dos responsáveis arrolados e indicando as providências adotadas para saná-las e aplicar as penalidades cabíveis.

Emenda:

§ 7º Sem prejuízo das providências indicadas no parágrafo anterior, o órgão de controle interno poderá informar, em capítulo específico do relatório de auditoria de gestão, síntese das irregularidades cometidas por responsáveis não arrolados, avaliando os possíveis reflexos de tais irregularidades no julgamento da gestão dos responsáveis arrolados e indicando as providências adotadas para saná-las.

Justificativa:

Suprime-se a expressão constante do final do dispositivo “e aplicar as penalidades cabíveis”. Não me parece apropriado, numa norma que dispõe essencialmente sobre o conteúdo das contas anuais prestadas pelos órgãos jurisdicionados, constar comando ao controle interno para que aplique as penalidades cabíveis em caso de irregularidades. Se tiver que fazê-lo, isso decorrerá de seu dever de ofício, previsto em lei e regulamentos, sendo desnecessário comando emanado da Corte de Contas para tanto. Trata-se de matéria estranha à finalidade da norma, razão pela qual entendo adequado realizar a modificação constante da emenda ora apresentada.

Modificativa – Anexo I – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO:Projeto:

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO		
ADMINISTRAÇÃO DIRETA		
Órgão Público		
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC).	Individual	31/7/2014
Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE).	Individual	31/7/2014
Secretaria de Educação Superior (SESU).	Individual	31/7/2014
Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).	Individual	31/7/2014
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA		

Autarquia		
Colégio Pedro II.	Individual	31/7/2014
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).	Individual	31/7/2014
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano.	Individual	31/7/2014

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab)	Individual	31/7/2014
Universidade Federal da Bahia.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal da Paraíba.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal de Alagoas.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal de Campina Grande.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal de Goiás.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal de Juiz de Fora.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal de Minas Gerais.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal de Pernambuco.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal de Santa Catarina.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal de Santa Maria.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal de São Paulo.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal do Ceará.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal do Espírito Santo.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal do Paraná.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal do Rio de Janeiro.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal do Rio Grande do Norte.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal Fluminense.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal Rural de Pernambuco.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal Rural do Semiárido.	Individual	31/7/2014
Universidade Tecnológica Federal do Paraná.	Individual	31/7/2014
Empresa Pública		
Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH)	Individual	30/9/2014
Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA).	Individual	30/9/2014
Fundação		
Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila)	Individual	31/7/2014
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).	Individual	31/7/2014
Fundação Universidade de Brasília (FUB).	Individual	31/7/2014
Fundação Universidade Federal do Amazonas.	Individual	31/7/2014
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso.	Individual	31/7/2014
Fundação Universidade Federal de Uberlândia.	Individual	31/7/2014
Fundação Universidade Federal do Rio Grande.	Individual	31/7/2014
Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco.	Individual	31/7/2014
Fundação Universidade Federal da Grande Dourados.	Individual	31/7/2014
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.	Individual	31/7/2014
Fundação Universidade Federal de Pelotas.	Individual	31/7/2014
Fundação Universidade Federal de Rondônia.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal de Roraima.	Individual	31/7/2014

Fundação Universidade Federal de São Carlos.	Individual	31/7/2014
Fundação Universidade Federal de Sergipe.	Individual	31/7/2014
Fundação Universidade Federal do ABC.	Individual	31/7/2014
Fundação Universidade Federal do Acre.	Individual	31/7/2014
Fundação Universidade Federal do Amapá.	Individual	31/7/2014
Fundação Universidade Federal do Maranhão.	Individual	31/7/2014
Fundação Universidade Federal do Pampa.	Individual	31/7/2014
Fundação Universidade Federal do Piauí.	Individual	31/7/2014
Fundação Universidade Federal do Tocantins.	Individual	31/7/2014

Emenda:

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO		
ADMINISTRAÇÃO DIRETA		
Órgão Público		
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC).	Individual	31/7/2014
Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE).	Individual	31/7/2014
Secretaria de Educação Superior (SESU).	Individual	31/7/2014
Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).	Individual	31/7/2014
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA		
Autarquia		
Colégio Pedro II.	Individual	31/7/2014
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).	Individual	31/7/2014
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão.	Individual	31/7/2014
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso.	Individual	31/7/2014

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal da Paraíba.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal de Goiás.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal de Minas Gerais.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal de Pernambuco.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal de Santa Catarina.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal de São Paulo.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal do Espírito Santo.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal do Paraná.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal do Rio de Janeiro.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.	Individual	31/7/2014
Universidade Federal Fluminense.	Individual	31/7/2014
Empresa Pública		
Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH)	Individual	30/9/2014
Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA).	Individual	30/9/2014
Fundação		
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).	Individual	31/7/2014
Fundação Universidade de Brasília (FUB).	Individual	31/7/2014
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso.	Individual	31/7/2014
Fundação Universidade Federal do Maranhão.	Individual	31/7/2014
Fundação Universidade Federal do Piauí.	Individual	31/7/2014

Justificativa:

Como relator das unidades vinculadas ao Ministério da Educação para o biênio 2013/2014, não pude deixar de observar que consta do projeto 67 entidades da administração indireta federal vinculadas a esse ministério (Instituições Federais de Ensino Superior e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia) que deverão constituir processo de contas relativas a 2013.

Entendo, contudo, que é possível otimizar os resultados a serem alcançados reduzindo-se o número de entidades que terão processos de contas constituídos. Inicialmente porque a experiência de anos anteriores mostra que análise descentralizada de número tão grande de processos de prestação de contas tende a gerar uma miríade de encaminhamentos nem sempre coordenados e coerentes, que demanda enorme esforço de sistematização. Em seguida, porque muitas prestações de contas redundam em grande mobilização da força de trabalho desta Corte e da Controladoria-Geral da União (CGU) sem que, necessariamente, a soma desses esforços seja sinérgica. E, finalmente, porque é melhor investir na estratégia de aprofundamento da análise de tópicos considerados críticos e estratégicos para o sistema de governança e gestão da política de ensino superior e ensino profissionalizante, sobretudo do ponto de vista finalístico da atuação dessas entidades, estratégia explicitamente perseguida pelo TCU atualmente.

Assim, determinei que meu Gabinete, em conjunto com a SecexEducação, analisasse mais aprofundadamente essa questão.

Logrou-se identificar que para o exercício anterior foram escolhidas doze IFES e dez IFET para a constituição dos processos de prestação de contas. Nada obstante, muitas entidades que não tiveram processos de contas constituídos passaram a integrar o escopo do nominado

FiscEducação, em que dimensões similares àquelas avaliadas nas contas estão sendo examinadas por meio de fiscalizações. Tal observação é relevante para demonstrar que a combinação de diferentes instrumentos de controle externo pode proporcionar um alcance de largo espectro, mas com uma alocação mais racional e focada das forças de trabalho.

Diante desse contexto é que apresento a presente emenda no sentido de que sejam escolhidas quinze IFES e dez IFET para a prestação de contas deste exercício, considerando os seguintes critérios: as cinco IFES e as três IFET com maior orçamento; instituições que não prestaram contas no exercício anterior de cada grupo; distribuição geográfica das instituições selecionadas.

Com base nesses critérios, foram selecionadas as unidades constantes da emenda que apresento.

Registre-se que as demais instituições de ensino continuarão a apresentar o relatório de gestão e poderão sofrer fiscalizações diversas, específicas, por ocasião de representações e denúncias, e gerais, por meio de fiscalizações temáticas, a exemplo da avaliação da estrutura e atuação das unidades das auditorias internas, tema destaque do Relatório Sistemático da Função Educação (FiscEducação).

15. Além das emendas acima, entendi não ser necessária a referência às alterações posteriores dos normativos originais que regulamentam a sistemática de prestação de contas anual, a saber, a IN-TCU 63/2010 e a DN-TCU nº 127/2013. Isso porque as alterações promovidas, respectivamente, pela IN-TCU 72/2013 e a DN-TCU nº 129/2013, já se encontram compiladas nas normas modificadas no sítio eletrônico do Tribunal, fonte de consulta primária dos destinatários dessas normas. Então, retirei do projeto as citações aos dois últimos normativos mencionados.

16. No mais, não foram apresentadas outras emendas ou sugestões por parte das demais autoridades legitimadas.

Ante o exposto, meu Parecer é no sentido de que o Tribunal aprove o projeto anexo à minuta de acórdão que submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de outubro de 2013.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator