

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC nº 008.448/2016-7.

Natureza: Representação Administrativa.

Órgão: Tribunal de Contas da União.

Interessada: Secretaria-Geral de Controle Externo.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ANTEPROJETO DE DECISÃO NORMATIVA ANUAL QUE DISPÕE ACERCA DAS UNIDADES CUJOS DIRIGENTES MÁXIMOS DEVEM APRESENTAR RELATÓRIO DE GESTÃO E INFORMAÇÕES SUPLEMENTARES REFERENTES À PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2016, ESPECIFICANDO A FORMA, OS CONTEÚDOS E OS PRAZOS DE APRESENTAÇÃO, NOS TERMOS DO ART. 3º DA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU nº 63, DE 1º DE SETEMBRO DE 2010. TRANSCURSO DO PRAZO FIXADO SEM APRESENTAÇÃO DE EMENDAS OU SUGESTÕES. APROVAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), com o objetivo de apresentar anteprojeto de decisão normativa que dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão e informações suplementares referentes à prestação de contas do exercício de 2016, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010.

2. Transcrevo a seguir o inteiro teor da exposição de motivos apresentada pela unidade técnica (peça 5):

“Trata-se de representação da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), com o objetivo de apresentar anteprojeto de decisão normativa (DN) que disciplinará a organização e a apresentação dos documentos que comporão a prestação de contas anual do exercício 2016, a serem enviados pelas unidades prestadoras de contas em 2017, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU 63, de 1º de setembro de 2010 (IN 63/2010).

2. Este 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.

3. O anteprojeto de que trata esta representação foi elaborado pela Diretoria de Normas e Gestão de Contas da Semec e contempla, além do cumprimento das decisões exaradas pelo Tribunal conexas à matéria, sugestões provenientes de atores internos – unidades técnicas e gabinetes de ministros – e externos ao Tribunal – unidades prestadoras de contas e órgãos de controle interno – interessados na sistemática de organização e de formação das contas do exercício de 2016, que se encontram demonstradas na peça 2 deste processo.

4. A decisão normativa ora proposta dá prosseguimento à evolução do processo de prestação de contas dos órgãos e entidades ao TCU, principalmente no que se refere à busca pelo alinhamento da atuação do Tribunal aos padrões internacionais e à preparação para a implantação da auditoria financeira conforme estratégia definida pelo Acórdão TCU nº 3.608/2014 - Plenário.

5. Também, é importante ressaltar que esta proposta de normativo incorpora as alterações ocorridas no Sistema de Prestação de Contas (e-Contas) conforme versão implantada em março de 2016 relativamente às contas de 2015.

6. A decisão normativa ora proposta está estruturada da seguinte forma:

Texto da decisão normativa: regras gerais para o exercício de 2016;

Anexo I: relação das unidades prestadoras de contas (UPC) que devem prestar contas de 2016 e especificação da data limite para cumprimento dessa obrigação;

Anexo II: estrutura geral de conteúdo dos relatórios de gestão.

7. As principais modificações ocorridas em cada parte da DN serão tratadas nos parágrafos adiante, organizadas em tópicos para facilitar a compreensão. Informações completas das alterações em comparação à norma do exercício anterior podem ser consultadas na peça 3 (quadro comparativo).

TEXTO DA DECISÃO NORMATIVA

8. O texto da decisão normativa objeto deste anteprojeto, de maneira geral, mantém as disposições da Decisão Normativa equivalente do exercício anterior (Decisão Normativa nº 146/2015), apresentando alguns ajustes e inovações, conforme destaques a seguir.

9. A norma busca alinhar o uso de termos e conceitos às atuais evoluções no processo de prestação de contas. Assim sendo, da mesma forma como já está consolidada a existência de dois momentos na prestação de contas instituídos em 2008 pela IN TCU nº 57/2008 – a prestação de contas propriamente dita, caracterizada pela entrega dos documentos de responsabilidade do gestor, e o julgamento das contas de algumas UPC, quando são reunidas informações adicionais dos órgãos de controle interno e de supervisão – o presente anteprojeto de DN amplia o escopo em relação às normas dos exercícios anteriores ao disciplinar a prestação de contas do exercício de 2016 em sentido amplo e não apenas em relação à entrega do relatório de gestão.

10. Dessa forma, com a ampliação do conceito de prestação de contas, o relatório de gestão passa a ser o instrumento por meio do qual os administradores das UPC expressam os resultados da atuação da unidade frente aos objetivos do exercício e mediante a aplicação de um determinado volume de recursos. Além disso, o Tribunal e as unidades técnicas (UT) podem exigir dos prestadores de contas informações adicionais úteis à análise da gestão das unidades e ao planejamento de outras ações de controle. Tais informações adicionais não compõem o relatório de gestão e fazem parte de aba específica no sistema e-Contas, sendo requeridas de forma seletiva de cada unidade prestadora de contas.

11. Essa reformulação, consubstanciada no art. 3º da norma ora proposta, é um dos passos importantes na produção de relatórios que estejam de acordo com os padrões internacionais e para a construção de um banco de dados com informações relevantes e de fácil recuperação das unidades prestadoras de contas.

12. Outro ponto do anteprojeto de norma que merece destaque é o disposto no § 2º do art. 16 que trata de explicitar para os gestores a possibilidade de o Tribunal julgar irregulares as contas dos administradores, com base na omissão, e aplicar a multa prevista no art. 58 do Regimento Interno do TCU, se forem solicitados ajustes no relatório de gestão e nas demais informações das contas pela unidade técnica e a unidade prestadora de contas ignorar a solicitação. Ao deixar tal possibilidade explícita na norma, pretende-se facilitar o trabalho de análise e proposição de melhorias nos relatórios pelas UTs, pois, têm-se observado dificuldades em tornar efetivas as solicitações feitas às UPCs em tempo razoável.

13. Por fim, destacam-se os conteúdos dos §§ 1º e 3º do artigo 1º, em razão do seu caráter indutor da transformação que se pretende na prestação de contas.

14. O parágrafo 1º do artigo 1º apresenta o conceito de prestação de contas, destacando que trata-se de responsabilidade do dirigente máximo da instituição, de interesse dos órgãos de controle e da sociedade, e que têm como foco os resultados alcançados frente aos objetivos traçados em determinado exercício.

15. O parágrafo 3º do artigo 1º traz a definição de unidade prestadora de contas, o qual foi elaborado a partir dos debates com vários atores internos (assessores de ministros e de ministros-substitutos, secretários e diretores) para a elaboração de documento sobre estratégias relacionadas à prestação de contas. A necessidade de definição de UPC já era sentida desde o exercício anterior. Esse

conceito ajudará a nortear as ações do Tribunal, tanto quanto ao incremento do nível e da qualidade da análise das informações recebidas anualmente, quanto ao tratamento das informações financeiras para a implantação da auditoria financeira.

16. Já o inciso III do art. 7º deixa explícita uma das premissas do modelo de prestação de contas, que é a de posicionar as contas nas estruturas mais estratégicas dos órgãos e entidades, especialmente dos ministérios. Como o movimento de reposicionamento não está completo, existindo ainda a descentralização das contas das unidades da administração direta de alguns órgãos, as secretarias-executivas ou equivalentes nas estruturas dos ministérios, dadas suas competências regimentais, devem ser as unidades representativas do conjunto da gestão dos respectivos ministérios. Essa definição de representação dos ministérios pelas secretarias-executivas também visa ao alinhamento das UPC com o conceito de entidade contábil, muito útil para a aplicação da auditoria financeira em desenvolvimento no TCU sob os comandos do Acórdão nº 3.608/2014 – Plenário.

17. As demais alterações, em comparação com a DN do exercício anterior, estão detalhadas no quadro comparativo representado pela peça 3, cuja versão atualizada será publicada no Portal do TCU na Internet para ampla consulta, após a publicação da decisão normativa que ora se propõe.

18. Assim, essas inovações seguem o caminho da evolução no processo de prestação de contas ao TCU, que vem se desenvolvendo desde a edição da IN TCU nº 47/2004 e, de forma mais assertiva, com a vigência da IN TCU nº 57/2008.

ANEXO I DA DECISÃO NORMATIVA

19. O Anexo I da decisão normativa trata da delimitação das unidades que devem submeter ao TCU a prestação de contas anual, conforme dispõe o art. 6º da Lei Orgânica do TCU, a partir da jurisdição do Tribunal estabelecida no art. 5º dessa mesma Lei. A elaboração do Anexo I do presente anteprojeto teve como ponto de partida o Anexo I da DN TCU nº 146/2015, que tratou da organização das unidades jurisdicionadas ao Tribunal que se submeteram à prestação de contas de 2015.

20. Comparativamente à DN nº 146/2015, a presente proposta de composição do Anexo I traz ajustes significantes, especialmente em decorrência da criação e extinção de unidades e das recentes reformas ministeriais e também em função da consolidação das informações sobre a gestão de algumas entidades.

21. Com relação à proposta de consolidação, cabe destacar que um de seus objetivos é situar a responsabilização pela gestão e por seus resultados predominantemente no núcleo estratégico de tais entidades, em consonância com o processo de evolução da prestação de contas comentado nos itens anteriores.

22. Nesse sentido, as SecexAdmin, SecexSaúde, Secex-MT foram convidadas (peça 2) a avaliar a oportunidade de unificar as contas da SPU, da Funasa, dos núcleos estaduais do Ministério da Saúde e da Funai, que vinham sendo apresentadas, até o exercício de 2015, de forma individualizada por unidade estadual. Dos debates com essas secretarias, resultou a unificação das contas da SPU e da Funai. A SecexSaúde optou por adiar para o exercício de 2017 ou seguinte a definição quanto à unificação das contas da Funasa e dos núcleos de saúde do Ministério.

23. Com a unificação das contas anuais dessas entidades pretende-se proporcionar uma análise em nível mais abrangente e coordenado da gestão dessas unidades prestadoras de contas, porém, sem prejuízo de visões estaduais ou regionais de suas atuações.

24. Na prática, o que se tem observado na “pulverização” das contas de uma determinada instituição é também uma indução da “pulverização” da responsabilidade nessa entidade, o que pode prejudicar o cumprimento dos seus objetivos institucionais. As contas apresentadas de forma regionalizada têm levado, em certos casos, ao descompromisso do comando central com o desempenho das unidades regionais, transferindo a preocupação de controle, que deve ser primordialmente do gestor, para os órgãos de controle interno e externo. Além disso, como os temas abordados na prestação de contas tendem a ser transversais à instituição, tais como planejamento, governança, avaliação de riscos, instituição e fortalecimento de controles internos, política de pessoal, política de contratações e aquisições e, especialmente, resultados, as unidades regionais têm pouca capacidade e limitada autonomia para responder sobre eles.

25. *Convém ressaltar que a configuração proposta e acatada para a SPU e Funai é coerente com o processo de evolução da prestação de contas que busca a responsabilização dos dirigentes de nível estratégico da entidade, estando em linha com o que foi proposto recentemente, com êxito, para as contas do Departamento da Polícia Federal, Departamento da Polícia Rodoviária Federal e Secretaria da Receita Federal do Brasil.*

26. *Assim, os conteúdos a serem exigidos na prestação de contas em decorrência da nova configuração de nível mais abrangente serão configurados de forma a proporcionar maior transparência da gestão, a induzir o comportamento dos gestores no sentido da utilização de boas práticas de governança e a monitorar e avaliar o cumprimento dos seus objetivos estratégicos.*

27. *Um outro objetivo da concentração da prestação de contas na unidade central do órgão ou entidade é dar continuidade à iniciativa de aproximação dos conceitos de unidades prestadoras de contas e de entidade contábil como medida de alinhamento da configuração da prestação de contas às necessidades da auditoria financeira, conforme preceitua o já mencionado Acórdão nº 3.608/2014.*

28. *Por fim, cabe ressaltar que a unificação das contas desses órgãos e entidades exigirá um esforço adicional de coordenação das ações de controle sobre as unidades regionais ou estaduais. Esse papel de coordenação deve ser assumido pelas secretarias onde estão as contas da sede das unidades, com o apoio das Coordenações-Gerais. Nesse sentido, os planos operacionais das unidades técnicas e dos órgãos de controle internos nos estados poderão ser pautados por alguma necessidade de ação local para auxiliar na análise das contas como um todo.*

ANEXO II DA DECISÃO NORMATIVA

29. *No anteprojeto de DN proposto, o Anexo II mantém a estrutura geral anteriormente definida pela DN nº 146/2015. O detalhamento dos itens de informação que compõem cada seção de conteúdo, a atribuição desses itens a cada unidade prestadora de contas e as orientações quanto ao formato e à profundidade com que o conteúdo deve ser tratado serão feitos por intermédio da Portaria prevista no § 1º do art. 5º, a ser publicada pelo Presidente em até noventa dias da aprovação da decisão normativa ora proposta, e pelo sistema e-Contas.*

30. *Em relação a este anexo, cabe ressaltar ainda que a estrutura dos relatórios de gestão tem se modificado para induzir e permitir que os dirigentes das UPC possam expressar de forma mais direta e clara os resultados efetivos de suas atuações. Assim, tem-se focalizado de forma relevante o planejamento das unidades, a gestão de riscos e a implementação de controles como forma de melhorar a consecução dos objetivos e a demonstração dos resultados apresentada pela unidade nos exercícios de referência da conta.*

31. *As sutis alterações nos títulos e nas descrições dos capítulos dos relatórios de gestão demonstram que as informações devem ser prestadas analítica, e não descritivamente, ou seja, o dirigente máximo da instituição deve refletir sobre o planejamento, a execução e os resultados do exercício e relatar aos interessados, de forma crítica e útil, os atos e fatos de sua gestão.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

32. *Diante do exposto, encaminhe-se à consideração superior propondo que:*

a) *sejam os autos submetidos preliminarmente à Segecex e posteriormente ao Presidente para, nos termos do inciso XXX do art. 28 e do inciso III do art. 154, ambos do Regimento Interno do TCU, realizar o sorteio de relator;*

b) *seja aprovado o anteprojeto de decisão normativa anual que disciplinará a organização e a apresentação dos relatórios de gestão e das informações suplementares relativamente ao exercício de 2016 constante do apêndice I desta representação;*

c) *sejam os autos, após a aprovação de que trata o subitem “b” acima e as publicações pertinentes, restituídos à Semec para arquivamento.”*

3. O Secretário-Geral de Controle Externo, Rainério Rodrigues Leite, emitiu despacho com o seguinte teor (peça 6):

“Manifesto-me de acordo com a proposta da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (peças 4 e 5) e encaminho os autos à Secretaria das Sessões - Seses para sorteio de relator nos

termos do disposto no art. 4º da Resolução TCU nº 234/2010 e nos art. 28, inciso XXX, c/c o art. 154, inciso III, do RITCU.”

4. No dia 9/8/2016, fui sorteado relator deste processo (peça 7). Em seguida, a Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo solicitou o retorno destes autos para aquela unidade técnica, uma vez que seriam necessários ajustes no Anteprojeto de Decisão Normativa sob comento.

5. No dia 23/8/2016, o titular da Diretoria de Contas da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo emitiu o seguinte despacho (peça 9):

“Após o sorteio do relator, conforme a peça 7, a Diretoria de Normas e Gestão de Contas da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) solicitou ao Gabinete do Ministro Benjamin Zymler a devolução do processo para efetuar ajustes na proposta original de decisão normativa, representada pela peça 4.

As alterações no projeto original sugeridas pela Semec/Contas estão abaixo relacionadas, com as respectivas justificativas, e permeiam o texto da DN e seu Anexo I.

Ajustes no texto da DN

| Ajuste | Justificativa |
|---|--|
| <p><i>Inclusão dos §§ 1º e 2º no art. 3º, com os seguintes textos:</i></p> <p><i>§ 1º As unidades técnicas do Tribunal poderão solicitar, com base no art. 15 da IN TCU nº 63/2010 e mediante anuência da Secretaria-Geral de Controle Externo, a antecipação do envio de informações suplementares da prestação de contas, podendo compartilhar o uso de tais informações com o respectivo órgão de controle interno.</i></p> <p><i>§ 2º Na situação prevista no § 1º, a unidade técnica do Tribunal deverá orientar a unidade prestadora de contas sobre o formato, o prazo e o meio de disponibilização das informações.</i></p> | <p><i>Esse comando está direcionado às unidades integrantes do Sistema “S” e visa contemplar um conjunto de informações atualmente solicitado pela SFC/MTFC a essas unidades. São informações úteis ao planejamento da atuação do órgão de controle interno e do TCU e que, justamente por isso, são disponibilizadas até o final de janeiro de cada ano, relativamente ao ano anterior. No sistema e-Contas, tais informações integrarão a aba “Informações suplementares” e não comporão o relatório de gestão.</i></p> <p><i>Não obstante o público-alvo imediato ser as unidades do Sistema “S”, esse comando poderá ser útil também para a formatação de informações por outras UPC, a depender da necessidade do Tribunal e dos órgãos de controle interno de planejar sua atuação relativa à auditoria anual de contas.</i></p> |
| <p><i>Inclusão do § 3º no art. 4º, com o seguinte texto:</i></p> <p><i>§ 3º A autoridade supervisora das contas das unidades Polícia Militar do Distrito Federal, Polícia Civil do Distrito Federal e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal é o Ministro da Fazenda, em razão da utilização, por essas unidades, dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal.</i></p> | <p><i>Esse comando já existia na DN anterior (DN nº 146, alterada pela DN nº 151/2016). Sua manutenção na DN ora proposta é importante para dirimir dúvidas sobre a supervisão ministerial dessas UPC.</i></p> |

Ajustes no Anexo I

| | |
|---|--|
| <p><i>Na parte relativa ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, foram excluídas da relação a Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social, a Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e</i></p> | <p><i>Conforme amplamente debatido na Representação constante da peça 5, o Tribunal vem conduzindo um movimento para o posicionamento das contas nos níveis mais estratégicos da gestão de cada órgão,</i></p> |
|---|--|

| | |
|---|--|
| <p><i>Inovação, a Secretaria de Política de Informática e a Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento, permanecendo a Secretaria-Executiva, a qual passa a apresentar a conta da administração direta do Ministério como um todo.</i></p> | <p><i>eliminando, para tanto, a individualização de contas de unidade que não têm autonomia de gestão. Esse movimento, conforme já relatado na Representação, visa, também, ao alinhamento da prestação de contas à estratégia de implantação da Auditoria Financeira preconizada pelo Acórdão nº 3.608/2014 - Plenário.</i></p> |
| <p><i>Na parte relativa ao Ministério das Relações Exteriores, foram excluídas a Secretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior e a Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior, permanecendo a Secretaria-Geral das Relações Exteriores, a qual passa a apresentar a conta da administração direta do Ministério como um todo.</i></p> | <p><i>A SecexDesenvolvimento, em reunião com a Diretoria de Contas no final do mês de julho e após a posse do novo titular daquela Secretaria, solicitou a mudança de configuração, baseando-se no propósito de conferir visão sistêmica sobre a atuação desses ministérios da sua clientela. Como tal solicitação vem ao encontro das premissas adotadas na configuração das contas, entendemos como relevante contemplá-la já nesta edição da norma.</i></p> |
| <p><i>Na parte relativa ao Ministério da Fazenda, foi excluída da relação a UPC Cobra Tecnologia S.A., que passa a integrar, como já acontece com as demais subsidiárias, o relatório de gestão do Banco do Brasil, sua controladora.</i></p> | <p><i>A UPC Cobra Tecnologia, vinculada ao Ministério da Fazenda, fazia parte da clientela da Sefti. Com a mudança recente da clientela de algumas secretarias, a Cobra foi transferida para a clientela da SecexFazenda, em razão de tal empresa, atualmente, prestar serviços somente ao Banco do Brasil e não mais de forma transversal na administração pública, o que caracterizaria a atuação da Sefti. Com isso, e dando tratamento homogêneo às subsidiárias do Banco quanto à prestação de contas, a Cobra passa a fazer parte de capítulo do relatório do Banco do Brasil que trata de investimentos em outras empresas e não mais apresentará suas contas individualmente.</i></p> |
| <p><i>A data-limite para a prestação de contas das unidades vinculadas à Justiça Eleitoral passa de 31/5 para 30/4/2017.</i></p> | <p><i>A razão para manter as unidades vinculadas à Justiça Eleitoral no prazo de 31/5 já não mais existe. Essas unidades têm que apresentar um conjunto de informações sobre o Fundo Partidário, especialmente sobre a prestação de contas dos partidos a cada Tribunal. No passado, as informações sobre as contas de partidos referiam-se ao exercício das contas prestadas ao TCU. Nos últimos exercícios, as orientações têm sido no sentido de que o TSE e os TREs abordem informações do exercício imediatamente anterior ao da prestação de contas do TCU, permitindo, com isso, a antecipação das datas. Cabe registrar, ainda, que boa parte dos tribunais eleitorais têm enviado suas contas ao TCU ainda no mês de março, o que demonstra que a antecipação em nada prejudicará sua elaboração pelas UPC.</i></p> |

2. Assim, em razão das alterações referidas acima, apresentamos a nova versão da proposta de DN na peça 8, sugerindo ao Gabinete do Ministro Benjamin Zymler adotá-la em substituição à proposta original inserida como peça 4 para todos os fins.

À Consideração superior e posterior devolução do processo ao Gabinete do Ministro Relator para dar sequência aos trabalhos necessários para a aprovação da norma proposta pelo Plenário.”

6. Em seguida, o Secretário-Geral de Controle Externo, Rainério Rodrigues Leite, emitiu o seguinte despacho:

“Em instrução à peça 9, a Diretoria de Normas e Gestão de Contas da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) informa que, após a realização do sorteio do relator (peça 7), solicitou ao Gabinete do Ministro Benjamin Zymler a devolução deste processo para efetuar ajustes na proposta original de decisão normativa (peça 4). Feitos os referidos ajustes, submete novamente os autos à consideração da Segecex.

Manifesto-me de acordo com a nova proposta de DN apresentada pela Semec à peça 8 e restituo os autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Benjamin Zymler.”

7. No dia 24/8/2016, proferi a seguinte comunicação ao Plenário desta Corte:

“Comunico que fui sorteado para relatar o TC nº 008.448/2016-7, que trata do anteprojeto de decisão normativa anual que disciplinará a organização e a apresentação, em 2017, das prestações de contas anuais relativas ao exercício de 2016, nos termos do art. 3º da IN TCU nº 63/2010.

Assim sendo e em conformidade com o disposto no art. 75, § 1º, do Regimento Interno desta Corte, submeto à elevada apreciação deste Plenário proposta de abertura de prazo de 15 dias para apresentação de emendas pelos Srs. Ministros e sugestões pelos Srs. Ministros-Substitutos e pelo Sr. Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU.

Para melhor conhecimento da matéria, solicito que a Secretaria das Sessões torne disponível cópia do mencionado anteprojeto aos Gabinetes de Vossas Excelências.”

É o relatório.