

VOTO

I – Introdução

Trata-se 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. Como destacado pela unidade técnica, este projeto contempla o cumprimento de decisões do Tribunal conexas à matéria e sugestões de atores internos (unidades técnicas e gabinetes de ministros) e externos ao Tribunal (unidades jurisdicionadas e órgãos de controle interno), interessados na sistemática de organização e de formação das contas do exercício de 2016.

3. Com base nessas sugestões, no conhecimento acumulado pelo TCU e nas alterações decorrentes da implantação do Sistema de Prestação de Contas (e-Contas) para coleta estruturada das informações sobre a gestão, a sistemática atual está sendo aperfeiçoada, como detalharei a seguir.

4. Preliminarmente, ressalto que o normativo ficou assim estruturado:

- Texto da decisão normativa: regras gerais para o exercício de 2016;
- Anexo I: relação das unidades prestadoras de contas (UPC) que devem apresentar o relatório de gestão e as informações suplementares relativos a 2016 e especificação da data-limite para cumprimento dessa obrigação; e
- Anexo II: estrutura geral de conteúdo dos relatórios de gestão.

II – Alterações promovidas no texto da decisão normativa sob comento

5. Em relação ao texto da decisão normativa sob enfoque, saliento que a norma proposta busca alinhar o uso de termos e conceitos às atuais evoluções no processo de prestação de contas. Já está consolidada a existência de dois momentos na prestação de contas, que foram estabelecidos em 2008 pela IN TCU nº 57/2008, quais sejam, 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. Assim sendo, o presente anteprojeto de Decisão Normativa amplia o escopo em relação às normas que vigoraram nos 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.

6. Em decorrência da ampliação do conceito de prestação de contas, o relatório de gestão passa a ser o instrumento por meio do qual os administradores das unidades prestadoras de contas (UPC) expressam os resultados da atuação da unidade em comparação com os objetivos do exercício. Além disso, o Tribunal e as unidades técnicas (UT) passam a poder exigir dos prestadores de contas informações adicionais consideradas úteis para a 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.

7. Essa reformulação, consubstanciada no art. 3º da norma ora proposta, é um passo importante para a 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 sobre as unidades prestadoras de contas.

8. Também merece destaque o § 2º do art. 16 do projeto em tela, que explicita para os gestores a possibilidade de o Tribunal julgar irregulares as respectivas contas, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58 do Regimento Interno do TCU, caso não sejam atendidas tempestivamente as solicitações, formuladas pelas unidades técnicas do tribunal, de ajustes no relatório de gestão e nas demais informações constantes

das contas. Por meio dessa providência, pretende-se facilitar o trabalho de análise e proposição de melhorias nos relatórios realizado pelas secretarias desta Corte de Contas.

9. Por fim, destaco o conteúdo dos parágrafos 1º e 3º do artigo 1º do projeto de DN sob enfoque, em razão do seu caráter indutor da transformação que se pretende implementar na prestação de contas. O parágrafo 1º do artigo 1º apresenta o conceito de prestação de contas, destacando a responsabilidade do dirigente máximo da instituição pela sua correta elaboração e o interesse dos órgãos de controle e da sociedade nesse documento. Adicionalmente, é salientado que a prestação de contas deve ter foco nos resultados alcançados em relação aos objetivos fixados para aquele exercício.

10. Já o parágrafo 3º do artigo 1º traz a definição de unidade prestadora de contas, a qual foi elaborada a partir de análises conjuntas dos Gabinetes de Autoridades e das unidades técnicas da Segecex, atendendo a uma necessidade que já era sentida desde o exercício anterior. Esse conceito ajudará a nortear as ações do Tribunal, no que concerne ao incremento da qualidade da análise das informações recebidas anualmente e ao tratamento das informações financeiras, em especial no que diz respeito à implantação da auditoria financeira.

11. O inciso III do art. 7º dessa Decisão Normativa explicita que as contas anuais devem refletir a atuação das áreas mais estratégicas dos órgãos e das entidades, especialmente no caso 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, que é muito útil no âmbito das auditorias financeiras que serão realizadas pelo TCU em obediência ao disposto no Acórdão nº 3.608/2014 – Plenário.

12. As demais alterações relativas ao texto da Decisão Normativa anterior estão detalhadas no quadro comparativo constante da peça 3 destes autos, o qual será publicado no Portal do TCU na **internet** para ampla consulta pelos interessados, após a publicação da norma ora sob exame.

III – Alterações promovidas no Anexo I da decisão normativa sob comento

13. O Anexo I da norma em tela relaciona as unidades que devem submeter ao TCU a prestação de contas anual, conforme disposto no art. 6º da Lei Orgânica do TCU. A elaboração desse anexo teve como ponto de partida o Anexo I da DN TCU nº 146/2015, que listou as unidades jurisdicionadas ao Tribunal que apresentaram a prestação de contas referente ao exercício de 2015. Contudo, cabe esclarecer que a proposta ora sob comento promove ajustes significativos, especialmente em decorrência da criação e extinção de unidades e da consolidação das informações sobre a gestão de algumas entidades.

14. Saliento que a proposta de consolidação reitera que o núcleo estratégico dos órgãos e das entidades públicas responde pela gestão e pelos resultados obtidos por tais entes. Nesse contexto, após análise conjunta da SecexAdmin, da SecexSaúde, da Secex-MT e da Semec, decidiu propor a unificação das contas da Secretaria de Patrimônio da União - SPU e da Fundação Nacional do Índio - Funai. Por outro lado, a SecexSaúde optou por adiar para o exercício de 2017 a definição quanto à unificação das contas da Fundação Nacional de Saúde - Funasa e dos núcleos de saúde do Ministério da Saúde.

15. Cumpre frisar que, por meio da unificação das contas anuais dessas entidades, pretende-se realizar uma análise em nível mais abrangente e coordenado das respectivas gestões, sem prejuízo de formular visões estaduais ou regionais de suas atuações.

16. Essa centralização é necessária porque, segundo constatado pela Segecex, a “pulverização” das contas de uma determinada instituição facilita a dispersão das responsabilidades nessa entidade, o que pode prejudicar o controle do 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, tais como planejamento, governança, avaliação de riscos, instituição e fortalecimento de controles internos e política de pessoal, contratações e aquisições, tendem a ser transversais à toda a entidade pública, as unidades regionais têm pouca capacidade e limitada autonomia para efetivamente atuar sobre eles.

17. Aduzo que a configuração proposta para a SPU e Funai é coerente com o processo de evolução da prestação de contas, que busca responsabilizar, quando for necessário, os dirigentes de nível estratégico da entidade. Assim sendo, está em linha com o que foi implementado recentemente nas contas do Departamento da Polícia Federal, no Departamento da Polícia Rodoviária Federal e na Secretaria da Receita Federal do Brasil.

18. Nesse contexto, os conteúdos exigidos na prestação de contas serão configurados de forma a proporcionar maior transparência da gestão e induzir o comportamento dos gestores no sentido de utilizar boas práticas de governança, além de monitorar e avaliar o cumprimento dos seus objetivos estratégicos.

19. Também cumpre salientar que a concentração da prestação de contas na unidade central do órgão ou entidade aproxima os conceitos de unidades prestadoras de contas e de entidade contábil, o que atende às necessidades da auditoria financeira e, por via de consequência, observa o disposto no Acórdão nº 3.608/2014 – Plenário.

20. Por fim, esclareço 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 que analisam as contas da sede das unidades, com o apoio das Coordenações-Gerais da Segecex. Nesse sentido, os planos operacionais das unidades técnicas do TCU 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.

IV – Alterações promovidas no Anexo II da Decisão Normativa sob exame

21. O anteprojeto de Decisão Normativa sob comento mantém a estrutura geral do Anexo II 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 constarão de portaria a ser publicada pelo Presidente desta Corte, até noventa dias após a aprovação do mencionado anteprojeto, e pelo sistema e-Contas.

22. Em relação a este anexo, ressalto ainda que a estrutura dos relatórios de gestão tem sido modificada para induzir os dirigentes das unidades prestadoras de contas a expressar de forma mais direta e clara os resultados efetivos produzidos por essas unidades. Assim sendo, tem sido conferido destaque ao planejamento das unidades, à gestão de riscos e à implementação de controles, como forma de melhorar a consecução dos objetivos e a demonstração dos resultados apresentada pela unidade nos exercícios de referência de cada uma das contas.

23. Para as contas de 2016, foram promovidas pequenas alterações nos títulos e nas descrições dos capítulos dos relatórios de gestão, de forma a salientar que as informações devem ser prestadas de forma analítica, não descritiva. Por via de consequência, 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.

VI – Considerações finais

24. Após o envio dos autos ao meu Gabinete, a Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, com a concordância da Secretaria-Geral de Controle Externo, propôs a realização de ajustes no anteprojeto ora sob comento.

25. Na sessão ordinária de 24/8/2016, formulei comunicação a este Plenário, nos termos do art. 75, § 1º, do Regimento Interno, abrindo prazo de quinze dias para oferecimento de emendas pelos senhores ministros e de sugestões pelos senhores ministros-substitutos e pelo Procurador-Geral junto ao TCU.



26. Transcorrido o prazo fixado, sem a manifestação dos senhores ministros, ministros-substitutos ou do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, voto no sentido de que seja aprovado o anteprojeto de decisão normativa proposto, com as alterações solicitadas pela unidade técnica e os ajustes de redação do Relator incorporados à minuta em anexo.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de outubro de 2015.

BENJAMIN ZYMLER
Relator