

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 024.941/2016-6

Natureza(s): Administrativo

Órgão/Entidade: não há

Interessado: Secretaria-geral de Controle Externo
(00.414.600/1000-70)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: ANTEPROJETO DE DECISÃO NORMATIVA ANUAL QUE DISCIPLINA A ORGANIZAÇÃO E A APRESENTAÇÃO DO ROL DE RESPONSÁVEIS E DAS PEÇAS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E DAS AUTORIDADES SUPERVISORAS PARA FORMAÇÃO DE PROCESSOS DE CONTAS ANUAIS DE UNIDADES PRESTADORAS DE CONTAS AO TCU RELATIVOS AO EXERCÍCIO DE 2016, NOS TERMOS DO ART. 4º DA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU Nº 63/2010. TRANSCURSO DO PRAZO FIXADO SEM APRESENTAÇÃO DE EMENDAS E SUGESTÕES. APROVAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), com o objetivo de apresentar anteprojeto de decisão normativa para disciplinar a recepção eletrônica do rol de responsáveis e das peças a cargo dos órgãos de controle interno e autoridades supervisoras, para fins de formação de processo de contas anuais das unidades prestadoras de contas (UPC) relativos ao exercício de 2016, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Transcrevo a seguir a exposição de motivos apresentada pela unidade técnica (peça 15).

“3. O presente anteprojeto foi elaborado pela Diretoria de Normas e Gestão de Contas da Semec (Contas) e contempla a interação entre esta Diretoria, unidades técnicas do TCU e órgãos de controle interno (OCI).

4. Em linhas gerais, o anteprojeto de DN ora apresentado contempla as seguintes alterações, em relação ao disposto na Decisão Normativa – TCU 147, de 11 de novembro de 2015 (DN-TCU 147/2015), que definiu as unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas de 2015 julgadas pelo Tribunal:

a) esclarecimentos em relação aos responsáveis que devem compor o rol das secretarias executivas;

b) declaração expressa, em atenção ao disposto no parágrafo 1º do artigo 4º da Instrução Normativa – TCU 63, de 1º de setembro de 2010 (IN-TCU 63/2010), da faculdade processual de o colegiado do TCU determinar, a qualquer momento, constituição de processo de contas de UPC que não conste do Anexo I do presente anteprojeto de DN;

c) modificação da regra constante do § 6º, do art. 2º c/c o teor do Anexo I da Decisão Normativa 147, de 2015 para estabelecer que a data limite expressa no anexo I refere-se ao prazo do OCI, e não mais da autoridade supervisora;

d) regulamentação mais clara da rotina de autorização de prorrogação de prazos no

tocante ao OCI e à autoridade supervisora, com a criação de capítulo específico na norma;

e) reorganização geral da norma, para conferir maior clareza.

5. Desta forma, a proposta de normativo está assim estruturada:

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

b) Anexo I – relação das UPC cujos responsáveis devem ter as contas do exercício 2016 julgadas pelo TCU, com a definição da data limite para envio ao TCU das peças de órgãos de controle interno e da instância supervisora que comporá o processo de contas.

c) Anexo II – conteúdo de referência para a definição do escopo da auditoria de gestão;

d) Anexo III – elementos a serem considerados pelos órgãos de controle interno na responsabilização pelas falhas e irregularidades dos agentes arrolados na conta.

6. Passa-se agora ao detalhamento das questões que embasaram cada tópico da proposta de normativo.

EXAME TÉCNICO

TEXTO DO ANTEPROJETO DE DECISÃO NORMATIVA

7. O texto proposto da decisão normativa guarda similaridade com a Decisão Normativa - TCU nº 147, de 2015. Concorreu para este quadro a estabilidade na evolução do sistema e-Contas em relação ao exercício anterior, de sorte que não há no momento novas alterações a serem apresentadas. Os ajustes realizados buscaram aprimorar a questão da técnica legislativa com uma melhor divisão em capítulos.

8. Desta forma, o anteprojeto de DN aqui apresentado está estruturado da seguinte forma:

a) Capítulo I – Das Disposições Preliminares - esclarecimentos acerca das UPC que terão os processos de contas julgados pelo TCU no exercício de referência 2016;

b) Capítulo II – Da Apresentação e Admissibilidade das Peças – esclarecimentos acerca do conteúdo das peças que serão enviadas ao TCU pelas UPC;

c) Capítulo III – Dos Prazos de Apresentação das Peças - esclarecimentos acerca dos prazos de apresentação pelo Órgão de Controle Interno – OCI e Supervisor, bem como tratamento de eventuais solicitações de prorrogação de prazo;

d) Capítulo IV Rol de Responsáveis esclarecimentos acerca da composição do rol de responsáveis;

e) Capítulo V – Da Auditoria nas Contas -esclarecimentos ao OCI acerca da auditoria a ser efetuada nas contas que estão sendo apresentadas com indicações acerca do planejamento, escopo, finalidade e critérios de avaliação dos achados;

f) Capítulo VI Das Disposições Finais – esclarecimentos gerais acerca do processo de formalização das contas das UPC que serão enviadas ao TCU.

ANEXO I

9. A proposta de Anexo I contempla a lista de unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão contas relativas a 2016 julgadas pelo Tribunal. As UPC selecionadas para o exercício de 2016 foram aquelas que, de acordo com a avaliação das unidades

técnicas do TCU, apresentam maior significância, respeitando os critérios de relevância, materialidade e risco.

10. O processo de seleção das UPC para constituição de processo de contas teve por base o disposto no Memorando-Circular Segecex 22/2016 e seus anexos (peças 4 e 5) e prevê as etapas de avaliação das UPC pelas unidades técnicas, classificação das UPC em classes (Curva ABC, 10/20/70) e distribuição no quadriênio 2016 a 2019. Ao final, alguns ajustes foram realizados na distribuição, resultado de negociação com o órgão de controle interno correspondente.

11. O processo de trabalho realizado contempla atualização da metodologia de seleção de UPC para fins de prestação de contas estabelecida pela Portaria Segecex 7, de 2010 e abrange os seguintes passos aqui resumidos:

I) Avaliação das UPC pelas unidades técnicas.

12. As unidades técnicas avaliaram diversos aspectos das UPC de sua clientela (85 fatores, agrupados em 3 critérios: relevância, materialidade e risco), mediante o preenchimento do sistema informatizado Gescontas. A avaliação previa a interação da unidade técnica do TCU com a respectiva UPC e também com o OCI e a entidade supervisora da UPC, de forma a traçar o retrato mais fidedigno desta unidade.

13. É ponto chave da metodologia o fato de que as UPC deveriam ser avaliadas quanto à significância em função da entidade supervisora da unidade e não em relação à clientela da unidade técnica do TCU que está efetuando a avaliação. Tal diretriz é necessária para a visão do processo de contas como instrumento de gestão em nível gerencial da entidade supervisora que é incumbida de realizar as ações estratégicas de determinada área.

II) Classificação com base na Curva ABC.

14. A partir do influxo dessas informações, o Gescontas efetua uma série de cálculos e obtém resultados para os vários itens que compõem os macrocritérios de relevância, materialidade e risco, em consonância com o disposto no inciso I do artigo 3º da Resolução TCU 234, de 2010. Estes resultados são sintetizados pelo sistema em um indicador de avaliação da unidade prestadora de contas (ISUPC). A partir do resultado dos ISUPC as unidades são classificadas do maior para o menor índice em relação ao órgão vinculador. Aplica-se uma curva ABC de forma que 10% das UPC que possuem maior ISUPC são classificadas em nível de significância “A”, 20% das UPC, excluídas as classificadas como “A”, são classificadas como de significância “B” e os 70% restantes são classificadas como “C”.

III) Distribuição no período 2016-2019.

15. De posse da classificação, o sistema Gescontas sugere a distribuição das UPC que terão contas apreciadas em cada exercício do período, atualmente o quadriênio 2016-2019, respeitando a regra de que as UPC classificadas como A teriam processos de contas formados em todos os anos do período, as classificadas como B teriam processos de contas formados ano sim e ano não e as classificadas como C teriam processos de conta formados ao menos uma vez dentro do período.

16. Esta regra geral foi aplicada para as UPC de todas as características, exceto para os conselhos de fiscalização profissional e os serviços sociais autônomos, conforme explanado a seguir.

IV) Distribuição de Entidades do Sistema “S”.

17. *As unidades do Sistema S foram distribuídas no quadriênio de forma distinta à aplicada às unidades das demais naturezas. Para as UPC do sistema S foi proposto um período de distribuição de 6 (seis) anos. O período proposto para estas UPC é de 2016 a 2021. Tal proposta de distribuição é resultado de sugestão apresentada pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (CGU), consignada na Nota Técnica N° 2507/2016/CGSES/DP/SFC, encaminhada ao TCU mediante o Ofício n° 15026/2016/SFC-CGU de 12/08/2016.*

18. *Esta solicitação foi autuada no TC 024.326/2016-0 (peça 2) e traz como fundamentos: o alto número de unidades do Sistema S auditadas anualmente pela CGU (de 20 a 30% do total), o que não seria compatível com a sistemática redução no número de UPC com contas julgadas pelo Tribunal; que o percentual de unidades do Sistema S com irregularidades certificadas pelo OCI é baixo (de 2 a 7%, por ano); que grande parte dessas UPC localizam-se nas unidades federativas e que tal volume de auditorias anualmente realizadas afetam significativamente o trabalho nas regionais da CGU.*

19. *Dada a pertinência temática do citado processo com o presente anteprojeto de Decisão Normativa torna-se de todo conveniente que a questão seja tratada no âmbito desta representação e que os dois processos tramitem em conjunto, nos termos do artigo 36 da Resolução TCU 259, de 2014. É o que se propõe.*

20. *Atualmente 203 unidades do Sistema S prestam contas anualmente, por meio da apresentação do Relatório de Gestão. Dessas, 21 foram classificadas como A, 41, como B e o restante, C. Diferentemente das demais unidades da administração pública, a distribuição deste grupo de unidades prevê julgamento de contas em anos alternados, para a classe A; em 2 oportunidades no período, para a classe B, e julgamento de contas em um exercício, para a classe C.*

21. *A proposta apresentada pela CGU foi considerada razoável por esta Diretoria de Contas, ante os argumentos apresentados pela Controle Interno, pois, de fato, é ainda mais baixo o número de gestores dos serviços sociais autônomos com contas julgadas irregulares pelo TCU (cerca de 3,27%, peça 4).*

22. *Acatada a proposta inicial da CGU, procedeu-se, ainda, a ajuste adicional na distribuição das unidades do Sistema S, com vistas a proporcionar distribuição mais compatível com a relevância dos serviços sociais autônomos comparativamente com as demais unidades jurisdicionadas ao Tribunal. Assim, além de ampliar o período para 6 anos, a distribuição das classes observou o seguinte critério: previsão de julgamento de contas em anos alternados para os integrantes da classe A; julgamento de contas em 2 anos do interregno para os da classe B; e conta julgada em uma oportunidade no período para os da classe C.*

23. *Com isso, reduziu-se a quantidade de processos de contas das unidades do Sistema S de cerca de 75 ao ano para algo em torno de 50, alcançando-se um volume razoável de contas para serem auditadas pelos órgãos de controle interno, e julgadas pelo Tribunal, e possibilitando uma atuação mais racional e a manutenção da expectativa de controle.*

V) Distribuição de Conselhos de Fiscalização Profissional.

24. *Os conselhos de fiscalização profissional foram classificados de acordo com a metodologia de classificação de UPC adotada pelo TCU. Entretanto, não foram objeto de proposta de distribuição. Optou-se por tal procedimento em respeito ao disposto nos Acórdãos 161/2015-TCU-Plenário e 2.714/2014-TCU-Plenário.*

25. Como mencionado no relatório do Acórdão TCU 2.714/2014, a adaptação dos conselhos de fiscalização profissional à sistemática de prestação de contas está em fase de processamento, além do fato de que ainda se buscam conhecer os efeitos da adoção dos entendimentos do Acórdão 161/2015-TCU-Plenário no tocante aos colegiados federais dos conselhos atuarem como autoridade supervisora das contas e à Secretaria Federal de Controle – SFC atuar como órgão de controle interno dos conselhos de fiscalização profissional. A propósito, tais pontos foram questionados pelos respectivos interessados e serão abordados mais à frente.

26. Em função destes aspectos, não é proposta distribuição inicial dos conselhos de fiscalização profissional, mas fica a critério das unidades técnicas do TCU, em conjunto com a CGU, definirem quais conselhos de fiscalização profissional incluir na lista de UPC que terão constituídos processos de contas para o exercício de 2016.

VI) Negociação e ajustes na lista de distribuição.

27. O resultado obtido desse processo foi submetido às unidades técnicas do TCU para que analisassem se as UPC de sua clientela encontravam-se devidamente classificadas e distribuídas, sendo facultado a elas a proposição de ajustes.

28. É importante frisar que as propostas de ajustes acatadas pela Diretoria de Normas e Contas se restringiram ao quesito de distribuição nos exercícios em que as UPC prestarão contas e à indicação dos conselhos de fiscalização profissional que terão processos de contas constituídos. A classificação foi mantida, tendo em vista ser resultado da ordenação no âmbito de uma entidade classificadora, em regra a própria entidade supervisora, independentemente da representatividade da UPC ante a clientela da Secretaria específica ou da capacidade operacional do TCU ou OCI. Apenas uma nova rodada de avaliação de todas as UPC poderia levar a uma reclassificação.

29. Esta etapa de ajustes foi desenvolvida pelas unidades técnicas em conjunto com os respectivos órgãos de controle interno, responsáveis por efetuar as auditorias de gestão nas UPC que terão processos de contas constituídos no período 2016-2021. Buscou-se equacionar os critérios de capacidade operacional tanto das unidades técnicas do TCU quanto dos órgãos de controle interno, de forma que a distribuição ano a ano atendesse o interesse tanto do controle interno quanto do controle externo.

30. A distribuição antes e após ajustes pode ser resumida no seguinte quadro:

UPCs	Distribuição	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Demais UPCs	Preliminar	254	228	244	214		
	Após ajustes	226	243	229	230		
Sistema S	Preliminar	49	49	47	48	53	47
	Após ajustes	46	57	51	53	45	52
Conselhos	Preliminar	0	0	0	0		
	Após ajustes	6	12	12	10		
Total	Preliminar	303	277	291	262	53	47
	Após ajustes	278	312	292	293	45	52

31. Assim, o Anexo da presente proposta já contempla a relação de UPC com os ajustes e sugestões das unidades técnicas e OCI incorporados (peças 9,10 e 14).

32. Desta forma, em resumo, o processo de classificação e distribuição das UPC objetivou definir a lista de unidades que terão processo de contas constituídos no exercício

de 2016 e prospectar as contas que serão julgadas até 2021 para entidades do sistema S e 2019 para as demais unidades. Por fim, estão previstas rodadas de negociação e ajustes na listagem das UPC para os anos posteriores tal qual foi efetuado para a lista de unidades de 2016.

DEMAIS ANEXOS

33. Os anexos II e III que compõem o anteprojeto de DN para 2016 não sofreram alterações em relação à Decisão Normativa - TCU 147/2015. Este entendimento ocorreu em função de não haver evoluções marcantes no sistema eletrônico e-Contas que justificassem a mudança na estrutura ou no conteúdo dos documentos citados, de sorte que as orientações ali contidas são reproduzidas nos anexos do presente anteprojeto.

QUESTÕES INCIDENTES ACERCA DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL

34. Quando da etapa do processo de classificação e distribuição das UPC, foram submetidos à análise desta Diretoria de Normas e Gestão de Contas dois questionamentos acerca do Acórdão 161/2015-TCU Plenário, efetuados pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA/SP e pelo Ministério da Transparência Fiscalização e Controle - MTFC.

35. Tais questionamentos estão sendo tratados no TC 027.232/2016-6, o qual foi remetido para parecer da Consultoria Jurídica do TCU. Considerando a pertinência da matéria com o presente anteprojeto de decisão normativa, e a importância de a presente proposta de normativo ser apreciado pelo Tribunal o mais rápido possível, torna-se necessário o exame do teor dos questionamentos nesta instrução em face dos possíveis impactos na sistemática de composição do processo de contas a ser enviado ao TCU pelos conselhos de fiscalização profissional.

Razões de Decisão do Acórdão 161/2015-TCU-Plenário

36. O Acórdão 161/2015-TCU-Plenário disciplinou, em seus subitens 9.1.1 e 9.1.2, que o MTFC seria responsável por elaborar as peças previstas no inciso III do artigo 9º da LOTCU (relatório e certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno) e que a autoridade responsável pelo pronunciamento requerido no inciso IV do artigo 9º da LOTCU seria o colegiado federal do respectivo conselho de fiscalização profissional:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre representação formulada pela Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo (Segest) com o objetivo de firmar entendimento quanto à fixação de competência para a emissão das peças previstas nos incisos III e IV do art. 9º da Lei nº 8.443/1992.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.1.1. cumpre à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) elaborar as peças previstas no inciso III do art. 9º da Lei nº 8.443/1992;

9.1.2. compete ao colegiado de cada conselho federal de fiscalização profissional elaborar o pronunciamento previsto no inciso IV do art. 9º da Lei nº 8.443/1992;

37. Tal entendimento foi lastreado em grande parte em estudo desenvolvido pela extinta Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo - SEGEST, conforme peça 3.

38. *A instrução da SEGEST opinou no sentido de a SFC ser responsável pela auditoria de gestão nas contas dos conselhos de fiscalização profissional por razões de ordem prática e normativa.*

39. *Os aspectos de ordem prática seriam que, dada a seletividade estabelecida na formalização dos processos de contas a serem enviados ao TCU por parte dos conselhos profissionais, a SFC poderia se organizar de forma a auditar anualmente apenas aquelas contas dos conselhos que teriam processo formalizado e não de todos os conselhos profissionais, o que de fato inviabilizaria o papel da SFC face a sua limitada força de trabalho.*

40. *Com relação aos aspectos normativos, entendeu a instrução da SEGEST que, tanto a natureza autárquica dos conselhos de fiscalização profissional, reconhecida em vários precedentes judiciais no STF, quanto o reconhecimento pela própria SFC, na época, de sua competência para realizar auditoria nas contas dos conselhos profissionais (itens 54 e 55 da instrução da SEGEST, peça 3) forneciam amplo fundamento para que a SFC emitisse as peças requeridas no inciso III do artigo 9º da LOTCU.*

41. *Além da base para o papel da SFC em relação aos conselhos profissionais, o estudo da SEGEST propôs que o colegiado federal dos conselhos de profissão atuasse como autoridade emissora de pronunciamento sobre as contas dos conselhos profissionais. Apresentou como justificativa o fato de que a maioria dos colegiados federais que respondeu pesquisa realizada por aquela Secretaria à época detinha poder de normatização e supervisão sobre os conselhos regionais, conforme item 36 da citada instrução.*

42. *A instrução apontou ainda que os colegiados federais dos conselhos de fiscalização profissional apresentavam pronunciamento sobre as prestações de contas internas dos conselhos regionais lastreados na Instrução Normativa TCU 29 de 1999 (item 30 daquela instrução). Tal pronunciamento poderia fazer as vezes do pronunciamento de autoridade supervisora, emitido em conformidade com a LOTCU.*

43. *Constatou, por outro lado, que tal procedimento não seria o mais correto porque o pronunciamento em questão se cingia a conclusões efetuadas por auditorias internas dos conselhos regionais e do próprio conselho federal e não conforme os requisitos exigidos para o pronunciamento da autoridade supervisora. O entendimento da SEGEST era então no sentido de que a Secretaria de Finanças e Controle – SFC atuasse como órgão de controle interno (OCI) de tais entidades (item 34 da instrução).*

44. *Observa-se, em resumo, que a diretiva de que os colegiados federais emitissem o pronunciamento da autoridade supervisora (item 9.1.2 do Acórdão TCU 161/2015) fundou-se na constatação de que os colegiados federais, em sua maioria, detêm poder normativo e de supervisão sobre os regionais.*

Questionamentos do CREA/SP

45. *Mediante Ofício 100/2015 – SUPJUR de 27 de maio de 2015, (peça 6), o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de São Paulo solicitou ao TCU a revisão do Acórdão 161/2015-TCU Plenário no tocante ao subitem 9.1.2, o qual estabeleceu a competência do colegiado federal de cada conselho de fiscalização profissional para emitir nos processos de prestação de contas o pronunciamento previsto no inciso IV do artigo 9º da Lei 8.443, de 1992 (Lei Orgânica do TCU-LOTCU).*

46. *De forma preliminar o CREA/SP solicitou que o citado ofício fosse recebido como Representação, Recurso ou Pedido de Revisão.*

47. *O preceito normativo questionado no Acórdão 161/2015-TCU-Plenário é a atribuição conferida ao colegiado federal de cada conselho de fiscalização profissional de emitir pronunciamento, em conformidade com o disposto no inciso IV do artigo 9º e do artigo 52 da LOTCU:*

Art. 9º Integrarão a tomada ou prestação de contas, inclusive a tomada de contas especial, dentre outros elementos estabelecidos no Regimento Interno, os seguintes:

(...)

IV - pronunciamento do Ministro de Estado supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, na forma do art. 52 desta Lei.

Art. 52. O Ministro de Estado supervisor da área ou a autoridade de nível hierárquico equivalente emitirá, sobre as contas e o parecer do controle interno, expresso e indelegável pronunciamento, no qual atestará haver tomado conhecimento das conclusões nele contidas. (Grifo nosso)

48. *A interpretação adotada pelo CREA/SP para esta disposição legal é de caráter finalístico na qual a autoridade equivalente ao ministro de estado supervisor da área está a tomar ciência das peças que compõem a prestação de contas, tanto as elaboradas pelo gestor como as elaboradas pelo controle interno, com a prerrogativa de possível ação em caso de irregularidade. Esta passagem do ofício do CREA/SP esclarece a questão:*

Desse modo, verifica-se que o Ministro de Estado ou a autoridade de nível hierárquico equivalente deve se pronunciar sobre as Contas e o parecer do Controle Interno para atestar conhecimento das conclusões neles contidas, sendo certo que o objetivo do dispositivo é garantir que a autoridade responsável pela SUPERVISÃO do órgão sob análise esteja ciente dos apontamentos realizados e, assim, não se omita em eventual tomada de decisão e/ou de medidas fiscalizatórias relacionadas às Contas. (grifo nosso)

49. *O CREA/SP aduz ainda que o Decreto-Lei 2.299/86 retirou os conselhos de fiscalização de profissões da supervisão do Ministério do Trabalho e Emprego, restando incerteza quanto a quem exerce o papel de supervisão para fins de pronunciamento em processos de contas a serem enviados ao TCU.*

50. *Notadamente, no dizer do CREA/SP, a Lei 5.194, de 1966, dispositivo que rege o sistema dos CONFEA/CREA, não atribui a função de supervisão ao CONFEA. Diz que é relevante notar que em tal diploma legal houve a prerrogativa que o CONFEA agisse como autoridade supervisora e efetuasse ações de auditorias no CREAs, mas tal atribuição foi retirada do normativo pelo Decreto-Lei 711, de 1969.*

51. *Assim pode-se resumir que a argumentação do CREA/SP se fundamenta basicamente na falta de amparo legal para que o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - CONFEA possa exercer o tipo de supervisão aludida na LOTCU.*

Análise Técnica sobre os Argumentos do CREA/SP

Aspectos Preliminares

52. *No tocante ao recebimento do expediente do CREA/SP como peça inicial de processo de Representação não são apresentados, a priori, os requisitos contidos no artigo 237 do Regimento Interno do TCU (Resolução TCU 246/2011), tanto no aspecto de legitimidade, quanto na pertinência temática, visto que no referido documento não estão demonstradas irregularidades e/ou ilegalidades a ensejar a ação do TCU.*

53. *O que se vislumbra no documento do CREA/SP é o questionamento de interpretação de texto legal em abstrato, não se aplicando por conseguinte a disciplina própria do processo de Representação que subsiste na irregularidade /ou ilegalidade a*

serem apreciadas em caso concreto.

54. *Quanto ao recebimento do Ofício como peça recursal, tal possibilidade não existe. Isso porque, conforme a disciplina normativa dos recursos no TCU, notadamente o artigo 277 do Regimento Interno do TCU – RITCU, que versa sobre os tipos de recursos possíveis de admissão na seara de processos de controle externo, nenhum tipo ali se mostra aplicável ao presente questionamento. Deve-se notar ademais que o Acórdão 161/2015-TCU- Plenário, ora questionado, originou-se de um processo administrativo (TC 015.494/2014-4), o que inviabiliza a aplicação da disciplina recursal apresentada no RITCU.*

55. *Quanto ao recebimento do ofício como pedido de revisão, embora não existente tal figura na prática processual do TCU, deve-se levar em conta não apenas o nomen iuris do documento, mas sim o seu conteúdo. Dessa forma a peça aproxima-se em um primeiro momento do chamado Pedido de Reconsideração. Tal figura jurídica é no entender da doutrina administrativista (vide MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ed. São Paulo/Malheiros. 2010. Pag. 146) o meio processual adequado para se apresentar irresignação quanto a decisão administrativa emitida por órgão da Administração Pública.*

56. *Embora seja inviável a recepção do ofício do CREA/SP nos termos requeridos no corpo do ofício, isto é, como representação, recurso ou pedido de revisão, entende-se que o pedido possa preencher alguns dos requisitos elencados no artigo 9º da Lei 9.784, de 1999 (Lei do Processo Administrativo), no tocante a legitimidade do interessado e também da matéria a ser discutida:*

*Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.
(...)*

*Art. 58. Têm legitimidade para interpor recurso administrativo:
(...)*

II - aqueles cujos direitos ou interesses forem indiretamente afetados pela decisão recorrida;

57. *Esclarece-se que a peça do CREA/SP não preenche os requisitos formais de admissão elencados na Lei do Processo Administrativo, notadamente quanto ao prazo de interposição, que conforme artigo 59 in fine da citada lei, que é de 10 dias a partir da prolação do normativo questionado.*

58. *No presente caso o acórdão questionado foi publicado em 4/2/2015, e o documento do CREA/SP deu entrada no TCU somente em 28/5/2015, conforme histórico eletrônico da peça 2 do TC 027.232/ 2016-6.*

59. *Todavia ainda assim deve-se buscar atender ao comando do §2º do artigo 63 da mesma lei de forma a explicitar se os questionamentos alegados na peça daquele conselho regional revelam plausibilidade jurídica, senão vejamos:*

§ 2º O não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa. (grifo nosso)

60. *Desta forma passa-se à análise dos aspectos substanciais dos questionamentos trazidos pelo CREA/SP.*

Análise do Mérito das Alegações do CREA/SP

61. *Os questionamentos do CREA/SP são no sentido de que aquela entidade seria uma exceção à regra proposta pelo estudo da SEGEST, pelo fato de que os normativos legais regedores não autorizariam o CONFEA a exercer papel de supervisão sobre o dito*

conselho regional, inviabilizando o pronunciamento do colegiado federal sobre as contas daquela entidade para fins do requerido no inciso IV do artigo 9º da LOTCU.

62. Como tais questionamentos são basicamente de ordem normativa, cumpre analisar primariamente os diplomas que regem os conselhos de fiscalização profissional do sistema CONFEA/CREAs.

63. Desta forma, ao lado da Lei 5.194, de 1966, que disciplina o exercício da profissão de engenheiro e estabelece o sistema CONFEA/CREAs, existem outros atos normativos derivados que esclarecem a controvérsia trazida pelo CREA/SP.

64. A atuação do CONFEA como entidade supervisora do sistema CONFEA/CREA pode ser depreendida, no que se refere ao tema levantado, das seguintes alíneas do artigo 27 da Lei 5.194, de 1966:

Art. 27- São atribuições do Conselho Federal:

a) organizar o seu regimento interno e estabelecer normas gerais para os regimentos dos Conselhos Regionais;

b) homologar os regimentos internos organizados pelos Conselhos Regionais

(...)

f) baixar e fazer publicar as resoluções previstas para regulamentação e execução da presente Lei, e, ouvidos os Conselhos Regionais, resolver os casos omissos;

h) incorporar ao seu balancete de receita e despesa os dos Conselhos Regionais; (grifo nosso)

65. Nesta mesma seara, conquanto possam restar dúvidas acerca do papel de supervisão do CONFEA na esfera administrativa e financeira, estas se diluem ante os ditames da Resolução 1015/2006 – Regimento do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – CONFEA (Peça 7).

66. Elencam-se alguns trechos do respectivo Regimento que transparecem a posição de supremacia do CONFEA sobre os CREA não somente no aspecto finalístico, mas também no administrativo:

Art. 2º No desempenho de seu papel institucional, o Confea exerce ações:

(...)

V – administrativas, visando:

(...)

b) coordenar, supervisionar e controlar suas atividades e as atividades dos Creas e da Mútua, observando, especificamente, o disposto na legislação federal, nas resoluções, nas decisões normativas e nas decisões proferidas por seu Plenário.

Art. 3º Compete ao Confea:

(...)

II – homologar ato normativo de Crea;

(...)

XIV – promover a unidade de ação entre os órgãos que integram o Sistema Confea/Crea e a Mútua;

XV – posicionar-se sobre matérias de caráter legislativo, normativo ou contencioso de interesse do Sistema Confea/Crea;

(...)

XXIII – supervisionar o funcionamento dos Creas e da Mútua;

67. Ademais, merecem destaque para elucidação da presente controvérsia as seguintes funções do Plenário, órgão de funcionamento do CONFEA:

Art. 4º Para o desempenho de sua finalidade, o Confea é organizado da seguinte forma:

I – Plenário;

(...)

Art. 6º O Plenário tem por finalidade apreciar e decidir sobre os assuntos relacionados às competências do Confea.

(...)

Art. 9º Compete ao Plenário:

(...)

XXX – apreciar e decidir sobre o orçamento do Confea, dos Creas e da Mútua, suas reformulações orçamentárias, a abertura de créditos suplementares e a transferência de recurso financeiro do Confea;

XXXI – determinar a realização de auditoria financeira, contábil, administrativa, patrimonial e institucional no Confea, nos Creas e na Mútua;

XXXII – determinar a realização de tomada de contas especial no Confea, nos Creas e na Mútua de acordo com a legislação federal ou a partir de requisição do Tribunal de Contas da União;

XXXIII – apreciar e decidir sobre o balanço, o balancete e as prestações de contas referentes às execuções orçamentárias, financeiras e patrimoniais do Confea, dos Creas e da Mútua;

XXXIV – decidir sobre a intervenção no funcionamento dos Creas e da Mútua;(grifo nosso) 68. Os aspectos normativos listados acima elucidam que a posição do CONFEA no sistema CONFEA/CREAS é de supervisão não só no aspecto fiscalização, mas alcançando aspectos administrativos e até hierárquicos dada a possibilidade de intervenção no respectivo conselho regional.

69. Por fim, merece destaque o próprio diploma normativo que rege de forma primária o CREA/SP, qual seja o seu Regimento Interno (Peça 8), onde se lê:

Art. 1º. O Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado de São Paulo - Crea-SP é entidade autárquica de fiscalização do exercício e das atividades profissionais dotada de personalidade jurídica de direito público, constituindo serviço público federal, vinculada ao Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – Confea (...)

Art. 2º (...)

Parágrafo único. O Crea, para cumprimento de sua missão, exerce ações:

(...)

V – administrativa, visando:

(...)

b – coordenar, supervisionar e controlar suas atividades nos termos da legislação federal, das resoluções, das decisões normativas e das decisões plenárias baixadas pelo Confea.

Art. 4º. Compete ao Crea:

I – cumprir e fazer cumprir a legislação federal, as resoluções, as decisões normativas, as decisões plenárias baixadas pelo Confea, os atos normativos e os atos administrativos baixados pelo Crea;
(...)

IV – elaborar e alterar seu regimento a ser encaminhado ao Confea para homologação;

V – elaborar proposta de renovação do terço de seu Plenário a ser encaminhada ao Confea para aprovação;

(...)

XV – encaminhar ao Confea, para julgamento em última instância, recursos de pessoas físicas e jurídicas acompanhados dos respectivos processos;

(...)

XXXII – elaborar, anualmente, seu orçamento a ser encaminhado ao Confea para homologação;

XXXIII – elaborar seu balancete de receitas e despesas a ser encaminhado ao Confea;

(...)

XXXVI – homenagear, de acordo com normas e critérios estabelecidos em ato normativo próprio homologado pelo Confea, instituição de ensino, entidade de classe, pessoa jurídica, pessoa física ou profissional de sua jurisdição(...)

(...)

Art. 9º. Compete privativamente ao Plenário:

(...)

XXXVII – decidir sobre proposição de cassação de mandato de presidente do Crea ou de conselheiro regional com o voto de, no mínimo, dois terços dos membros do Plenário, em caso de condenação em processo ético ou em inquérito administrativo interno a ser encaminhada ao Confea para apreciação e decisão;

(...)

Art. 35º. Da decisão do Plenário do Crea cabe recurso ao Confea pela parte legitimamente interessada, com efeito suspensivo, no prazo de sessenta dias contado do recebimento da notificação pela parte interessada.

Parágrafo único. No caso de decisão do Plenário relativa à cassação de mandato de presidente ou de conselheiro regional, cabe recurso ao Confea pela parte interessada, que poderá ser recebido apenas com efeito devolutivo, se houver razões relevantes para tanto. (grifo nosso)

70. Em razão dos normativos citados parece plausível que o CONFEA exerça supervisão não somente no aspecto finalístico sobre os CREAs, mas também sob o aspecto administrativo e disciplinar.

Conclusão sobre os Questionamentos do CREA/SP

71. Desta forma resta aceder ao fato de que o colegiado do CONFEA, representado pelo seu plenário, tem suporte legal para emitir o pronunciamento previsto no inciso IV do artigo 9º da LOTCU, restando inatacável o subitem 9.1.2 do Acórdão 161/2015-TCU-Plenário.

72. Embora o CREA/SP não tenha sido listado como prestadora de contas na relação de UPC constante do anexo deste anteprojeto de DN, foi importante analisar seus argumentos por representarem situação não enfrentada quando da realização do estudo da SEGEST.

73. Desta sorte propõe-se a rejeição das razões elencadas e ratificação dos termos do subitem 9.1.2 do Acórdão 161/2015-TCU- Plenário, notificando-se o CREA/SP acerca do resultado do exame do Ofício 100/2015 – SUPJUR.

Questionamentos do MTFC

74. Conforme mencionado no item 34 da presente instrução o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle – MTFC insurgiu-se contra os termos do subitem 9.1.1 do Acórdão 161/2015-TCU- Plenário.

75. As razões alegadas pelo MTFC constam do Aviso nº 456/2016/GM/CGU-PR de 09/09/2016 (peça 12), no qual o Ministro daquela pasta elenca as razões do Parecer n. 00204/2016/ASJUR-MTFC/CGU/AGU(peça 13), no sentido de que a SFC não teria competência legal para atuar junto aos conselhos de fiscalização profissional.

76. O parecer da assessoria jurídica daquele órgão argumenta que os conselhos de fiscalização da profissão:

a) possuem natureza autárquica, pois exercem descentralizadamente atividade típica de Estado;

b) são de direito público, pois, nos termos da ADI 1414-6/DF, relator Ministro Sydney Sanches, DJ 07/11/2002, é impossível delegar atividade típica de Estado a entidade privada;

c) configuram autarquias atípicas, pois apesar de criados por lei e exercerem atividade típica de Estado, seus empregados não são servidores públicos (remunerados pela própria categoria), os cargos não são criados por lei e o Estado não participa de sua gestão (não indica dirigentes, não interfere nos regulamentos, não destina orçamento);

d) não são vinculados a nenhum Ministério do Poder Executivo Federal, sendo a supervisão ministerial obrigatória para a Administração Indireta, nos termos do Decreto-Lei 200/1967.

77. Os conselhos de fiscalização profissional, assim, embora possuindo natureza autárquica não seriam integrantes da Administração Pública e nem integrantes do Poder Executivo Federal.

78. Argumenta ainda, por outro lado, que uma das competências do MTFC é o controle interno dos órgãos do Poder Executivo Federal, função exercida pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC).

Posto isso, conclui que, se os conselhos não fazem parte da Administração Pública e tampouco do Poder Executivo Federal, é incoerente a ideia de que o MTFC atue junto a tais entidades. Ou, em suas próprias palavras (peça 5, página 6, TC 027.2322016-6):

Os conselhos profissionais são entidades autárquicas 'sui generis' de regime jurídico de direito público, contudo não integram a Administração Pública e tampouco o Poder Executivo Federal, conforme jurisprudência e pareceres aqui colacionadas;

Por não pertencer ao Poder Executivo e não possuir vínculo algum com o Estado, essas entidades não se sujeitam à supervisão ministerial, e por essa razão o MTFC não possui competência para atuar junto a esses Conselhos nas áreas de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção do nepotismo, conflito de interesses e atividades de ouvidoria;

Apesar desse Ministério não atuar junto aos Conselhos Profissionais, estes devem ser controlados e fiscalizados pelo TCU, visto que os Conselhos exercem função tipicamente estatal e recebem contribuições paraestatais.

79. Feito este resumo inicial, cabe esclarecer as conclusões do parecer jurídico do MTFC. Para tanto, devem-se explicitar os aspectos principais que levaram as conclusões acima elencadas.

80. Pode-se inferir que primeiramente houve uma análise da natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissional, para depois se efetuar a análise sobre a pertença de tais entidades à Administração Pública de forma geral e ao Poder Executivo Federal em particular, para concluir que tais entidades encontram-se fora do âmbito de atuação da Secretaria Federal de Controle- SFC.

Natureza e Regime Jurídicos dos Conselhos de Fiscalização Profissional

81. O parecer do MTFC aborda primariamente a questão da natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissional (item 10), aduzindo que tais entidades exercem atividade pública e portanto são reconhecidas como autarquias:

10. Os conselhos profissionais são pessoas jurídicas e possuem como função precípua a fiscalização do exercício profissional. Tendo em vista que a fiscalização do exercício das profissões está disposto na Constituição Federal, em seu artigo 21, inciso XXIV, como competência da União, verifica-se que o Estado delega tal função aos conselhos profissionais. Assim, os conselhos exercem funções típicas da Administração Pública, por essa razão possuem

natureza jurídica de autarquias de regime jurídico público. (grifo nosso)

82. Aponta também o conceito de autarquia presente no artigo 5º do Decreto – Lei 200, de 1967: autarquia é o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública que requeira, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada, como relevante para a caracterização dos conselhos de fiscalização profissional. Para reforçar tal entendimento apresenta o RE 592811-RJ, de 01/03/2012:

CONSELHOS PROFISSIONAIS NATUREZA JURÍDICA. AUTARQUIA.

De acordo com o entendimento consolidado no Supremo, os Conselhos Profissionais possuem natureza jurídica de autarquia, incidindo sobre eles o previsto no artigo 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

83. O parecer do MTFC aponta ainda que o regime jurídico aplicado aos conselhos profissionais é o de direito público, face a impossibilidade de se estender a entidade de natureza jurídica privada atividades típicas de estado como poder de polícia, tributação e poder de punição em caso de descumprimento de seus regramentos.

84. O MTFC esclarece que embora sejam pacificadas as questões de natureza jurídica dos conselhos profissionais e o regime jurídico ao qual se submetem, tais entidades possuem características específicas que impossibilitam a sua conceituação ao lado das demais autarquias da Administração Pública.

85. Para realçar as diferenças dos conselhos profissionais em relação as demais autarquias, o MTFC apresenta aresto do TST (Recurso de Revista- RR 7355720115090653 de 08/11/2013), no qual são sintetizadas suas principais características:

CONSELHO PROFISSIONAL. NATUREZA JURÍDICA PARAESTATAL. ATÍPICA. ESTABILIDADE INEXISTENTE. Os conselhos de fiscalização profissional são entes autárquicos atípicos, que não exploram atividade econômica, mas desempenham função delegada pelo poder público, incumbindo-lhes fiscalizar, punir e tributar no âmbito das atividades profissionais regulamentadas. Não obstante o reconhecimento da natureza paraestatal dos conselhos profissionais, o entendimento o entendimento majoritário deste Tribunal Superior do Trabalho, alicerçado no disposto no Decreto-Lei ° 968/1969(...) orienta-se no sentido de que, em face da autonomia administrativa e financeira que lhes é atribuída, caracterizam-se como autarquias atípicas(...). (grifo nosso).

Ausência de Supervisão Ministerial

86. Outro aspecto alegado pelo MTFC que diferencia os conselhos profissionais das demais autarquias é a ausência de supervisão ministerial. O parecer daquele ministério assim explicita a questão nos seus itens 16 a 18:

16. A supervisão ministerial é um meio de controle administrativo exercido sobre os integrantes da Administração Pública indireta em relação ao ministério a que estejam vinculadas. O Decreto-Lei n° 200, de 1967, o qual dispõe sobre a organização da Administração federal, traz em seu texto um título específico para tratar de tal controle. A supervisão ministerial é obrigatória a todas as entidades integrantes da Administração Pública Indireta.

17. Conforme se verifica, por meio das informações acima relatadas, para se ter supervisão ministerial é necessária a vinculação a algum Ministério. Como regra, nos termos previstos no art. 26, parágrafo único, do Decreto-Lei n° 200/67, a Pasta Ministerial a que se encontra vinculada a entidade irá designar seus dirigentes. Contudo, ao se analisarem os conselhos profissionais, verifica-se que eles não são vinculados a nenhum ministério.

18. Ademais, não há a participação do Estado nos órgãos dirigentes dos conselhos, tendo em vista que são formados integralmente por representantes da própria classe disciplinada pela entidade,

eleitos por seus associados, e conseqüentemente são estes que também elaboram os regulamentos a serem seguidos na área de atuação do conselho. Nota-se, portanto, que a Administração Pública não influencia em suas decisões. Até mesmo os recursos são oriundos das contribuições pagas pela respectiva categoria, não lhes sendo destinados recursos orçamentários nem fixadas despesas pela lei orçamentária anual.

87. *Por tais razões, entendeu o parecer jurídico da MTFC que a ausência de vínculo de supervisão ministerial por parte dos conselhos, aliada a falta de ingerência nos assuntos administrativos internos daquelas entidades, a exemplo da falta de nomeação de seus dirigentes e da não inclusão de tais entidades nos orçamentos públicos da União, seriam características que permitiriam concluir que os conselhos profissionais não integram a Administração Pública.*

Conselhos Profissionais não integram a Administração Pública para fins de Acesso a Informação

88. *O MTFC apresentou como forma de corroborar estas conclusões a Súmula 07/2015 da Comissão Mista de Reavaliação de Informações – CMRI. O verbete apresentado indica: “CONSELHOS PROFISSIONAIS – Não são cabíveis os recursos de que trata o art. 16 da Lei nº 12.527, de 2011, contra decisão tomada por autoridade máxima de conselho profissional, visto que estes não integram o Poder Executivo Federal, não estando sujeitos, em consequência, à disciplina do Decreto nº 7.724/2012.” (grifo nosso)*

89. *Esta súmula foi editada quando de questionamento à Lei 12.527, de 2011 (Lei de Acesso a Informação) e reconheceu a incompetência tanto da Controladoria Geral da União – CGU, quanto da própria CRMI para atuar como instância recursal em caso de negativa de acesso a informação relacionadas aos conselhos profissionais conforme Decreto n 7.724 de 16 de maio de 2012:*

Art. 1º Este Decreto regulamenta, no âmbito do Poder Executivo federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo, conforme o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.

(...) Seção IV. Dos Recursos

Art. 21. No caso de negativa de acesso à informação ou de não fornecimento das razões da negativa do acesso, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à autoridade hierarquicamente superior à que adotou a decisão, que deverá apreciá-lo no prazo de cinco dias, contado da sua apresentação.

*Parágrafo único. Desprovido o recurso de que trata o **caput**, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à autoridade máxima do órgão ou entidade, que deverá se manifestar em cinco dias contados do recebimento do recurso.*

(...)

Art. 23. Desprovido o recurso de que trata o parágrafo único do art. 21 ou infrutífera a reclamação de que trata o art. 22, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso.

§ 1º A Controladoria-Geral da União poderá determinar que o órgão ou entidade preste esclarecimentos.

§ 2º Provido o recurso, a Controladoria-Geral da União fixará prazo para o cumprimento da decisão pelo órgão ou entidade.

*Art. 24. No caso de negativa de acesso à informação, ou às razões da negativa do acesso de que trata o **caput** do art. 21, desprovido o recurso pela Controladoria-Geral da União, o requerente*

poderá apresentar, no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observados os procedimentos previstos no Capítulo VI. (grifo nosso)

90. Na apreciação da questão a CRMI acabou por reconhecer que os conselhos profissionais não são integrantes do Poder Executivo Federal e por tal razão estariam fora do alcance do Decreto 7.724, de 2012.

91. O cerne da argumentação do MTFC é o Parecer nº 9-7.14/2014/AGD/CGU/AGU que estabelece a distinção entre natureza pública e natureza estatal, conforme trecho abaixo:

Para classificar tais entidades (conselhos profissionais) de modo adequado é necessário considerar todas as suas características(...). Como não se encontra, entre as categorias tradicionais de classificação, um modelo que apresente as peculiaridades das entidades de fiscalização profissional, acaba-se estabelecendo uma dicotomia, na qual só restaria como opção enquadrá-las como parte da Administração indireta ou como entidade privada.

A superação desse impasse se dá com a separação de duas realidades distintas: a natureza pública, de um lado, e a estatal, de outro. De um modo geral se pretende vincular a natureza de direito público à estrutura burocrática que integra o Estado.(...)

Acontece que não há relação necessária entre possuir natureza de direito público e integrar a estrutura estatal. Deveras, não é todo ente estatal que apresenta regime jurídico de direito público, bem como não é necessário que todo ente público faça parte da estrutura estatal.

Nada disso, porém, significa dizer que as entidades de fiscalização profissional foram tratadas por lei como parte integrante da Administração. Muito pelo contrário. Acompanhando uma tendência presente no direito comparado, a regulação das atividades profissionais no Brasil foi atribuída a entidades de caráter corporativo, com personalidade de direito público, mas visivelmente destacadas da estrutura burocrática estatal. (grifo nosso)

Competência da SFC

92. O parecer jurídico do MTFC após elencar os argumentos citados, faz um esclarecimento de que entre as competências do MTFC está a atuação como controle interno dos órgãos do Poder Executivo Federal, que é exercido pela SFC (item 24 do parecer).

93. Como os conselhos profissionais não integram a Administração Pública, conclui o parecer, não faz sentido a atuação da SFC como OCI dos conselhos profissionais:

24. O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle – MTFC (antiga CGU) apresenta como uma de suas competências o controle interno dos órgãos do Poder Executivo Federal, o qual é exercido pela Secretaria Federal de Controle Interno – SFC. Tendo em vista que os conselhos profissionais não fazem parte da Administração Pública e tampouco do Poder Executivo Federal, torna-se incoerente a ideia de que esse Ministério deva atuar junto a tais entidades. (grifo nosso)

94. Deve-se explicitar que as atribuições da SFC encontram-se reguladas pelos artigos 21, 22, 24 da Lei 10.180 de 6 de fevereiro de 2001, bem como no artigo 11 do Decreto nº 3.591, de 06 de setembro de 2000. Tais diplomas legais explicitam o âmbito de atuação da SFC sempre considerando como limite de atuação o Poder Executivo Federal:

LEI Nº 10.180, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2001.

Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

(...)

Art. 21. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas

de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização.

Art. 22. Integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

I - a Secretaria Federal de Controle Interno, como órgão central;

DECRETO Nº 3.591, DE 6 DE SETEMBRO 2000

Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências.

Art. 8º Integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal

(...)

§ 1º A Secretaria Federal de Controle Interno desempenhará as funções operacionais de competência do Órgão Central do Sistema, na forma definida no regimento interno, além das atividades de controle interno de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, excetuados aqueles jurisdictionados aos órgãos setoriais constantes do inciso II (grifo nosso)

95. Assim, o MTFC conclui com base nas argumentações elencadas pela sua consultoria jurídica que os conselhos profissionais são autarquias especiais que se sujeitam ao regime jurídico de direito público, mas não integram a Administração Pública Federal e nem o Poder Executivo Federal, encontrando-se fora da alçada de atuação da SFC.

Fiscalização pelo TCU

96. O MTFC esclarece que embora os conselhos de fiscalização profissional não se sujeitem à fiscalização pela SFC, sujeitam-se à fiscalização e controle do TCU:

30. Cabe ressaltar que, embora os conselhos profissionais não sejam integrantes da Administração Pública e do Poder Executivo e que não se sujeitam a atuação do MTFC, não significa que tais entidades devem ser excluídas de qualquer tipo de fiscalização do Poder Público. Neste sentido, entende-se que por conta das peculiaridades residentes nos conselhos profissionais, o órgão competente para atuar junto a estes, exercendo fiscalização e controle é o Tribunal de Contas da União.

97. Desta forma restaria inviabilizado o atendimento ao subitem 9.1.1. do Acórdão 161/2015-TCU- Plenário, por absoluta incompetência legal.

Análise das Alegações do MTFC

Questões Preliminares

98. De forma preliminar, cabe esclarecer que os questionamentos apresentados pelo MTFC fundamentam-se em controvérsia jurídica acerca da posição dos conselhos de fiscalização profissional como integrantes da Administração Pública Federal, bem como sua pertença ao Poder Executivo Federal.

99. Tais questionamentos estão sendo tratados no TC 027.232/2016-6, o qual foi encaminhado à Consultoria Jurídica do TCU, com solicitação de emissão de parecer para resposta a dois quesitos básicos da controvérsia jurídica, conforme item 30 da peça 06 do processo citado:

a) A natureza autárquica dos conselhos de fiscalização profissional permite a interpretação jurídica de que os mesmos integram a Administração Pública Indireta? e

b) Caso o quesito anterior tenha resposta positiva, pode-se inferir que os conselhos de fiscalização profissional integram o Poder Executivo Federal e, portanto, sujeitam-se à atuação do Ministério da Transparência Fiscalização e Controle?

100. Esclarece-se que, não obstante a pendência do resultado da análise por parte da Conjuntura dos questionamentos trazidos pelo MTFC, a ausência do posicionamento não deve

obstruir o seguimento regular e a aprovação do presente anteprojeto de DN, face ao diminuto impacto para o exercício a ser regulado pelo normativo (2016).

101. *Este impacto é explicitado no Anexo I do presente Anteprojeto de DN no qual constam apenas 6 conselhos de fiscalização profissional, de um universo de 277 UPC (2,17%), os quais foram propostos para terem julgadas as contas referentes ao exercício de 2016.*

102. *Ademais, se o exame a ser feito pela Conjur gerar conclusão diversa da ora sugerida, caso adotada pelo Colegiado, proposta de reavaliação da questão e, se necessário, de alteração da decisão normativa será imediatamente encaminhada pela Segecex para análise e apreciação.*

103. *Feitos estes alertas iniciais com relação ao dimensionamento e importância da questão pode-se proceder à análise dos questionamentos do MTFC.*

Análise do Mérito das Alegações do MTFC

Natureza e Regime Jurídico dos Conselhos Profissionais

104. *Inicialmente cumpre esclarecer que o panorama mencionado na instrução da Segest (item 54) com relação à natureza jurídica e ao regime jurídico de direito público permanece inalterado. Já naquela instrução havia a certeza a respeito de que os conselhos profissionais possuem a natureza de autarquia e são submetidos ao regime de direito público.*

105. *Pode-se elencar no âmbito do TCU os seguintes precedentes quanto à natureza jurídica dos conselhos de profissão: Decisão n. 830/1996 – TCU- Plenário, Decisão n° 7018/1998 – TCU-Plenário, Acórdão n. 553/2006-TCU-Plenário, que reconheceram serem os conselhos profissionais entes autárquicos e integrantes da Administração Indireta. Em sentido inverso não reconhecendo os conselhos profissionais como pertencentes à Administração Indireta encontraram-se o Acórdão n° 92/2001 –TCU-2ª Câmara e o Acórdão n° 149/2000-TCU-Plenário,*

106. *Os precedentes judiciais que enfatizam a natureza autárquica dos conselhos de fiscalização profissional e como tais integrantes da Administração Federal Indireta elencados na instrução da SEGEST (a)ADI 1717/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, de 2002; b) RE 539.224/CE, Rel. Min. Luiz Fux, de 2012;c) RE 611.947-AgR/PB, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, de 2011; d) RE 653.454/CE, Rel. Min. Luiz Fux; de 2012; RE 700.097/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, de 2012 ; RE 713.084/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, de 2012), permanecem válidos, enquanto não sobrevierem decisões que tendem à alteração jurisprudencial nesses quesitos.*

107. *Infere-se do panorama apresentado que a maioria dos julgados do TCU reconhece a natureza jurídica autárquica dos conselhos e sua pertença à Administração Pública Indireta e, em relação aos precedentes judiciais, que não resta controvérsia acerca tanto da natureza jurídica quanto do regime jurídico de direito público que é aplicado aos conselhos profissionais.*

Conselhos de Fiscalização Profissional e Administração Indireta

108. *Os argumentos trazidos pelo MTFC acerca do não pertencimento dos conselhos profissionais à Administração Indireta constituem uma posição nova e, a nosso sentir, isolada.*

109. *Conquanto os precedentes judiciais nas cortes superiores não tenham ainda*

trazido como tese de repercussão geral que os conselhos profissionais integram a Administração Pública Indireta, não há como no panorama atual chegar a outra conclusão, conforme se demonstra a seguir.

110. Inicialmente cabe salientar que os conselhos profissionais atuam realizando atividade de interesse estatal da União, conforme artigo 21, inciso XXIV da Constituição Federal. Esta atribuição deve ser classificada como atividade típica do Estado, dado que no exercício dessa função os conselhos profissionais exercem poder de polícia ao regular a forma de exercício de determinada profissão. Trata-se na realidade de exercício da função administrativa de forma descentralizada.

111. Ao comentar a ADI 3.026-4/DF de 2006, a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Direito Administrativo. 24ed. Atlas. São Paulo. 2011. P.443) esclarece sobre a atribuição exercida pelos conselhos profissionais:

A decisão é absolutamente inaceitável quando se considera que a OAB, da mesma forma que as demais entidades profissionais, desempenha atividade típica do Estado (poder de polícia, no qual se insere o poder disciplinar) e, portanto, função administrativa descentralizada pelo Estado. Ela se enquadra tanto no conceito de serviço estatal descentralizado, que constava da Lei nº 6.016/43, como se enquadra como atividade típica do Estado, constante do artigo 52 I, do Decreto-lei nº 200. (grifo nosso)

112. A partir dessa constatação pode-se deduzir que a União, ente federativo, poderia executar diretamente a atividade de regulação de profissões ou de forma indireta. Como os conselhos profissionais foram criados por lei para atender tal finalidade, tem-se que estamos diante de uma descentralização administrativa.

113. Este fenômeno é regido na esfera federal pelo Decreto-Lei 200, de 1967. Este diploma elenca em seu artigo 4º inciso II que a Administração Indireta é composta de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

114. De sorte que é possível intuir, sempre que se deparar com alguma entidade que possua uma das naturezas citadas, que ela é integrante da Administração Indireta. Nesse sentido o magistério de José dos Santos Carvalho Filho (Manual de Direito Administrativo. 24 ed. Lumem Juris. Rio de Janeiro. 2011. P. 438):

É correto, pois, afirmar que, se encontrarmos uma dessas categorias de entidades, estaremos diante de uma pessoa integrante de alguma Administração Indireta, seja ela da União, seja dos Estados, Distrito Federal ou Municípios. (...). A circunstância de que a entidade se enquadra numa das categorias jurídicas acima confere certeza suficiente e indiscutível para ser considerada como integrante da Administração Indireta da respectiva pessoa federativa, e isso independentemente de prestar serviço público ou exercer atividade econômica de natureza empresarial. Não é o fim a que se destina a entidade que a qualifica como participante da Administração Indireta, mas sim a natureza de que se reveste. Talvez de lege ferenda pudessem ser excluídas as pessoas com objetivos empresariais, objetivos normalmente impróprios aos fins desejáveis do Estado, mas não foi esse o sistema adotado pela Constituição e legislação pátrias. (grifo nosso).

115. Observe-se que o traço determinante para uma entidade pertencer a Administração Indireta ou não seria a sua natureza jurídica. Outros aspectos elencados pelo Decreto-Lei 200, de 1967, notadamente a supervisão ministerial (artigo 19), apresentam-se como secundários.

116. Assim nenhum dos caracteres trazidos pelo MTFC (ausência de supervisão ministerial, servidores não integrantes dos quadros da administração pública, conselhos profissionais não receberem recursos do orçamento da União, não indicação pelo governo de dirigentes para seus colegiados) possui a capacidade de afastar a natureza jurídica autárquica dos conselhos, atuando apenas no sentido de mitigar esta mesma natureza.

117. Quanto à Súmula 07/2015 da CRMI, entende-se que tal verbete não prevalece ante o entendimento aqui apresentado. Por mais que tal entendimento seja adotado para fins da Lei nº 12.527, de 2011 no âmbito do Poder Executivo Federal, não vincula o entendimento para fins dos demais Poderes e nem em relação ao TCU.

118. Em razão de a atribuição mencionada pela Constituição em seu artigo 21, inciso XXIV ser da União, pode-se inferir que a entidade que executa tal atribuição pertença a esfera de atuação de seu titular, qual seja a Administração Pública Federal Indireta.

119. A partir desse panorama pode-se perceber com clareza que a definição da natureza autárquica dos conselhos profissionais, conforme os precedentes trazidos tanto pela SEGEST quanto pelo próprio MTFC acabam por reforçar a noção de que tais entidades pertençam à Administração Indireta.

120. Merece por fim atenção a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental-ADPF n. 367 de 03/09/2015 que se encontra conclusa à relatora Ministra Cármen Lúcia. No bojo desta Arguição o Procurador Geral da República contesta a contratação de pessoal por parte dos conselhos de profissão sob o regime de Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

121. Conquanto nesta ação o Congresso Nacional, a Presidência da República e a Advocacia Geral da União tenham defendido a tese do MTFC de que os conselhos de profissão, mesmo sendo autarquias, não integram a Administração Pública Indireta, interessa-nos o parecer da Procuradoria Geral da União-PGR (peça 11) no qual são analisadas em pormenor a condição dos conselhos profissionais enquanto autarquias que prestam serviço de natureza pública e integram a Administração Federal.

122. Colacionam-se trechos do Parecer do MPF, da Lavra da Procuradora da República Dra. Ela Wiecko que melhor explicitam a questão:
Como decorrência da estrutura administrativa que nasce da ordem constitucional, conselhos de fiscalização profissional devem ser considerados pessoas jurídicas de direito público, submetidas a regime de Direito Administrativo, e compõem a administração pública federal indireta. As leis de criação desses entes trazem, até, previsão expressa acerca da qualificação deles como autarquias, com personalidade jurídica de direito público e vinculação ao Ministério do Trabalho(...)
Nesse contexto, a tese de que os conselhos de fiscalização profissional não integram a estrutura estatal é incorreta e chega a parecer extravagante, à luz do Direito Administrativo brasileiro.(...)
Conselhos de fiscalização impõem, com fundamento na supremacia do interesse público, restrições ao exercício do direito fundamental relativo à liberdade de profissão. Sua importância é proeminente, pois interferem, condicionam (nos termos da lei, naturalmente), acompanham e sancionam uma das dimensões fundamentais do ser humano, que é o exercício de trabalho. Trata-se de atividade típica de Estado, cuja prestação consubstancia serviço público federal e que possui como instrumento inerente
o manejo do poder de polícia (art. 22, XVI, da CR).(…)
Poder de polícia somente pode ser exercido por entidades que componham a administração pública. Atos administrativos decorrentes da aplicação do poder de polícia envolvem limitação de direitos fundamentais, de forma que não é possível sua implementação por um particular a outro, em virtude da horizontalidade da relação.

123. Desta forma, apresenta-se um quadro no qual a tese de que os conselhos de profissão não integram a Administração Pública ainda está sendo debatida no STF enfrentando parecer contrário do MPF, o que leva a conclusão de que por ora não há motivos de reforma do subitem 9.1.1 do Acórdão 161/2015-TCU-Plenário.

Conselhos de Fiscalização Profissional e Poder Executivo Federal

124. *Vencida a questão do pertencimento dos conselhos profissionais à Administração Indireta, faz-se necessário analisar a afirmativa do MTFC que tais entidades não integram o Poder Executivo Federal e, portanto, estariam fora do âmbito de atuação da SFC.*

125. *O artigo 37 da Constituição Federal elenca que existe administração direta e indireta de todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) de todas as esferas União, Estados e Municípios. Notadamente existe a possibilidade de existência da administração indireta não só no Poder Executivo, mas também do Legislativo e do Judiciário.*

126. *A análise da doutrina administrativista ensina que quando o Estado atua na gestão dos interesses da coletividade e da própria máquina estatal está exercendo a função administrativa. Esta função é cominada de forma ordinária ao Poder Executivo Federal. Os Poderes Legislativo e Judiciário exercem as funções de legislar e julgar como atividades típicas e a função administrativa de forma atípica. Novamente o ensino de José dos Santos Carvalho Filho (Manual de Direito Administrativo. 24 ed. Lumem Juris. Rio de Janeiro. 2011. P. 433):*

Ao examinarmos o tema inicial relativo à Administração Pública, chegamos a mencionar que os Poderes políticos da nação têm funções típicas – aquelas naturais, próprias e para as quais foram instituídos – e atípicas, assim consideradas as funções que, conquanto impróprias, foram expressamente admitidas na Constituição. Típicas, como sabemos, são as funções legislativa, administrativa e jurisdicional, quando atribuídas, respectivamente, aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Relevante função do Estado moderno, a função administrativa é dentre todas a mais ampla, uma vez que é através dela que o Estado cuida da gestão de todos os seus interesses e os de toda a coletividade. Por isso, tem sido vista como residual. Na verdade, excluída a função legislativa, pela qual se criam as normas jurídicas, e a jurisdicional, que se volta especificamente para a solução de conflitos de interesses, todo o universo restante espelha o exercício da função administrativa. Só por aí já é fácil verificar a amplitude da função.

127. *Como a atividade de fiscalização de atividades profissionais não se insere no âmbito das atividades típicas do Poder Legislativo e do Poder Judiciário pode-se inferir que tal atribuição estaria afeta ao Poder Executivo Federal.*

128. *Desta forma não parece haver, a se considerar o texto constitucional e o Decreto Lei 200, de 1967, como enquadrar os conselhos de fiscalização profissional fora do Poder Executivo Federal.*

129. *Também o cumprimento dos artigos 19 e 26 do Decreto Lei 200, de 1967, com relação aos conselhos profissionais deve ser visto de forma atenuada, pois que se está diante de um quadro normativo anterior à Constituição vigente, senão vejamos:*

Art. 19. 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, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República.

(...)

Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.

II - A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade.

III - A eficiência administrativa.

IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

Parágrafo único. A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento:

- a) indicação ou nomeação pelo Ministro ou, se fôr o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica;*
- b) designação, pelo Ministro dos representantes do Governo Federal nas Assembléias Gerais e órgãos de administração ou contrôle da entidade;*
- c) recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo Governo;*
- d) aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia;*
- e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas Assembléias e órgãos de administração ou contrôle;*
- f) fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração;*
- g) fixação de critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas;*
- h) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade;*
- i) intervenção, por motivo de interesse público.*

130. Estes comandos estão a toda vista mitigados no que diz respeito aos conselhos profissionais, visto que a ingerência governamental em tais entidades é reconhecidamente mínima. Mas não se deve perder de vista o aspecto de que tal mitigação não serve para retirar a natureza autárquica dos conselhos profissionais e seu pertencimento ao Poder Executivo Federal.

Competência da SFC para atuar junto aos Conselhos de Profissão

131. Em vista das conclusões de que os conselhos de profissão integram a Administração Indireta e o Poder Executivo Federal e dadas as competências da SFC elencadas no item 93 da presente instrução, pode-se concluir que a SFC possui legitimidade para atuar na auditoria de gestão dos conselhos profissionais.

132. Esta competência ao longo dos anos foi repetidamente reconhecida pelo próprio MTFC conforme peça 3 do TC 010.943/2014-5, não se encontrando agora razões normativas para sua alteração.

Conclusão sobre os questionamentos do MTFC

133. A análise dos argumentos aduzidos pelo MTFC não revela fundamentos suficientes para uma possível revisão do subitem 9.1.1 do Acórdão 161/2015-TCU-Plenário, dado que não traz elementos novos que contrariem as razões de decidir adotadas pelo citado acórdão.

134. Conforme explicitado anteriormente os precedentes judiciais e desta Corte de Contas que atestam a natureza autárquica dos conselhos profissionais permanecem válidos.

135. *Como o enquadramento de uma entidade no âmbito da Administração Indireta deriva de sua natureza jurídica, tem-se que por ostentar a natureza jurídica de autarquias os conselhos profissionais estão no âmbito da Administração Indireta Federal.*

136. *Dado que a atividade exercida pelos conselhos profissionais é a regulação do exercício de profissões e esta atividade não se apresenta como legislativa ou judiciária, mas apresenta-se como administrativa tem-se que os conselhos sejam afetos ao Poder Executivo Federal.*

137. *Desta forma propõe-se a rejeição das razões elencadas e a ratificação dos termos do subitem 9.1.1 do Acórdão 161/2015-TCU- Plenário, notificando-se o MTFC acerca do resultado do exame ora realizado.*

138. *Em consequência do baixo volume de contas dos conselhos de fiscalização profissional que terão suas contas julgadas referentes ao exercício de 2016, mostra-se inconveniente o aguardo do deslinde do TC 027.232/2016-6, uma vez que a não aprovação do anteprojeto da DN viria a prejudicar todo o universo de prestadores de contas em função de um número extremamente reduzido de UPC.*

139. *Entende-se, portanto, viável a manutenção do subitem 9.1.1 do Acórdão 161/2015-TCU-Plenário até a manifestação definitiva sobre a questão nos autos do TC 027.232/2016-6, caso o entendimento não seja declarado no presente processo.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

140. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo que:*

- a) sejam encaminhados ao Gabinete do Ministro Benjamin Zymler, nos termos do art. 4º da Resolução TCU 234, de 2010;*
- b) sejam mantidos inalterados os termos do subitem 9.1.2 do Acórdão 161/2015-TCU-Plenário;*
- c) sejam mantidos inalterados os termos do subitem 9.1.1 do Acórdão 161/2015-TCU-Plenário;*
- d) o TCU aprove o anteprojeto de decisão normativa ora juntada, que, em conformidade com os ditames do artigo 4º da Instrução Normativa – TCU 63, de 2010, disciplinará a forma, os prazos e os conteúdos para a elaboração das peças de responsabilidade dos órgãos de controle interno e das instâncias supervisoras que compõem os processos de contas de 2016, a serem apresentadas em 2017;*
- e) sejam os autos do TC 024.326/2016-0 apensados aos presentes nos termos do artigo 36 da Resolução TCU 259, de 2014;*
- f) sejam cientificados o CREA/SP e o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle da decisão adotada pelo TCU.*
- g) sejam os autos restituídos à Semec, para arquivamento, após as publicações pertinentes.”*

3. Após a conclusão dessa instrução, a Diretoria de Normas e Gestão de Contas da Semec identificou a necessidade de alguns ajustes, conforme a manifestação de sua diretora (peça 20):

“Dos novos ajustes no Anexo I

As alterações ora introduzidas no teor do Anexo I podem ser assim resumidas:

- *eliminação de duplicidades;*

- correções na distribuição de unidades do Sistema S, com base nos ajustes propostos pelas unidades técnicas;
- inclusão de novas unidades recentemente criadas com a reestruturação da Administração Pública;
- inclusão dos ajustes tempestivamente apresentadas pela Secex Fazenda e indevidamente desconsideradas por esta Diretoria: em apertada síntese, foi previsto o aumento no número de contas no período para as UPCs Banco do Brasil, Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, bem como a redistribuição de outras UPCs para melhor adequação à força de trabalho dos atores envolvidos (OCI e UT).

Atualizando-se o quadro apresentado no parágrafo 30 da instrução, passamos a ter:

Tabela I – Comparativo resultado preliminar e após ajustes pelas UTs

UPCs	Distribuição	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Demais UPCs	Preliminar	254	228	244	214	-	-	940
	Após Ajustes	224	244	231	229	-	-	928
Sistema S	Preliminar	49	49	47	48	53	47	293
	Após Ajustes	44	52	49	52	45	52	294
Consehos	Preliminar	0	0	0	0	-	-	0
	Após Ajustes	6	12	12	10	-	-	40
Total	Preliminar	303	277	291	262	53	47	1233
	Após Ajustes	274	308	292	291	45	52	1262

Lista detalhada da classificação e distribuição de UPCs nos próximos exercícios constam da peça 18.

Quantidade de contas ao longo dos exercícios

Tabela II – UPCs listadas em DN para fins de julgamento de contas - série histórica

Exercício	2012	2013	2014	2015	2016*	2017**	2018**	2019**
Total de UPCs	490	460	395	339	274	308	292	291

* Proposta; ** Previsão

Cumprе salientar, ainda, a evolução na sistemática de análise da gestão pelo Tribunal por meio dos processos de contas anuais.

Nos últimos exercícios foram consolidadas as contas de diversas unidades que anteriormente prestavam contas individualmente, direcionando e viabilizando o foco do controle nos níveis que estabelecem as políticas públicas e definem os objetivos institucionais, bem como reduzindo a quantidade de processos individuais de contas no TCU. Como exemplo, listam-se:

- as Circunscrições Judiciárias Militares, que passaram a compor o contexto das contas do Superior Tribunal Militar;
- as Superintendências da Polícia Rodoviária Federal, que agora estão no contexto das contas do Departamento de Polícia Rodoviária Federal;
- as Superintendências Regionais da Receita Federal do Brasil, que passaram a constar das contas da Receita Federal do Brasil.

A redução no número de contas na presente proposta de DN tem como principais razões (resumo das alterações e respectivas justificativas constam da peça 10):

- a distribuição das unidades do Sistema S em 6 anos, e não em 4;
- a necessidade de observar a capacidade operacional dos órgãos de controle interno, bem como de nossas próprias unidades técnicas, com vistas a garantir a qualidade no trabalho planejado;
- a eliminação das seguintes contas individuais:
 - do Fundo de Arrendamento Residencial, do Fundo de Desenvolvimento Social e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que passa a integrar o contexto das contas da Secretaria Nacional de Habitação;
 - da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza que passa a integrar o contexto das contas da Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social;
 - do Departamento de Informática do SUS, que passa a integrar o contexto das contas da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde.

Para os exercícios vindouros vislumbra-se que a consolidação das contas deve manter seu ritmo cadenciado e seguro, com a incorporação das informações de outras unidades descentralizadas nas contas das respectivas unidades centrais.

Vislumbra-se, ainda, a continuidade da evolução da sistemática de prestação de contas decorrentes do desenvolvimento da auditoria financeira no Tribunal e de uma nova estratégia de contas, que se encontra em concepção no âmbito da Semec e em breve será divulgada para discussão mais ampla no Tribunal.

Das unidades recentemente criadas

Com a reestruturação da Administração Pública Federal ao longo deste ano, ocorreram diversas extinções, transformações e criações de unidades no âmbito do Poder Executivo. Elas ocorreram nos termos de diversas normas, como a Lei 13.266, de 5/4/2016, Lei 13.341, de 29/9/2016, a Lei 13.334, de 13/9/2016, o Decreto 8.872, de 10/10/2016 e o Decreto 8.865, de 29/9/2016.

Parte das adequações compõem a lista de distribuição (peça 18 – registros em vermelho, para as unidades recentemente criadas). Ajustes de nome e vinculação estão sendo realizados e o Sistema e-Contas está em processo de configuração para espelhar a nova realidade.

Das questões incidentais

Reputando adequadas a análise e conclusão relativas às questões incidentais mencionadas na peça 10 (parágrafos 34 e seguintes), estou de acordo com o encaminhamento proposto por seus próprios fundamentos.

Conclusão e encaminhamento

Diante de todo o exposto, encaminho o processo à instância superior, manifestando-me de acordo com a proposta de encaminhamento constante da instrução (peça 15) e o anteprojeto de DN (peça 17), com os ajustes ora mencionados e consolidados no novo Anteprojeto de DN (peça 19).”

É o relatório.