

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC nº 015.494/2014-4 [Apenso: TC nº 010.943/2014-5]
Natureza: Administrativo.
Órgão: Tribunal de Contas da União.
Interessada: Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo.
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: PROJETO DE DECISÃO NORMATIVA QUE DISPÕE ACERCA DAS UNIDADES JURISDICIONADAS CUJOS RESPONSÁVEIS TERÃO AS CONTAS DE 2014. A SEREM APRESENTADAS EM 2015, JULGADAS PELO TRIBUNAL, ESPECIFICANDO A FORMA, OS PRAZOS DE ENTREGA E OS CONTEÚDOS DAS PEÇAS COMPLEMENTARES QUE COMPORÃO OS PROCESSOS DE CONTAS, NOS TERMOS DO ART. 4º DA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU Nº 63/2010, ALTERADA PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU Nº 72/2013. APRESENTAÇÃO DE EMENDAS E SUGESTÕES. PARECER PELA APROVAÇÃO DO PROJETO COM EMENDAS DO RELATOR. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de proposta oriunda da Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo (Segest), com o objetivo de apresentar projeto de decisão normativa que define as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2014 julgadas pelo tribunal e disciplina os procedimentos complementares para composição e apresentação dos processos de contas.

2. Passo a transcrever o inteiro teor do arrazoado elaborado pela unidade técnica (peça 7):

“Contextualização

Trata-se de representação da Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo (Segest) apresentando, em apêndice único, anteprojeto de decisão normativa (DN) que disciplinará a organização e a apresentação das peças complementares para formação de processos de contas anuais de unidades jurisdicionadas (UJ) ao TCU relativos ao exercício 2014, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa TCU nº 63/2010 (IN TCU 63/2010).

2. *Preliminarmente, importa esclarecer que a escolha do Ministro Relator deste anteprojeto de norma foi feita com base no § 1º do art. 4º da Resolução TCU nº 234/2010, o qual estabelece que o relator do anteprojeto de DN de relatório de gestão prevista no art. 3º da IN TCU nº 63/2010 fica prevento para relatar o anteprojeto de DN de contas prevista no art. 4º dessa mesma IN. Dessa forma, o presente processo foi distribuído ao mesmo relator do anteprojeto que deu origem à Decisão Normativa TCU nº 134/2013 (DN que estabeleceu as regras para a elaboração dos relatórios de gestão de 2014 e que foi discutida no TC nº 028.958/2013-6).*

3. *Este anteprojeto de DN foi elaborado no âmbito da Diretoria de Normas e Gestão de Contas (Contas) da Segest e contempla sugestões provenientes das unidades técnicas (UT) do Tribunal e dos órgãos de controle interno (OCI) interessados na sistemática de organização e formação dos processos de contas do exercício de 2014.*

4. A escolha das UJ que terão processo de contas constituído a cada ano é feita por intermédio da aplicação das “Diretrizes para seleção de UJ que terão Processo de Contas Ordinárias constituído para fins de julgamento” aprovadas pela Portaria Segecex nº 7, de 18/3/2010. Essas diretrizes foram aplicadas pela primeira vez em 2010, quando cada secretaria selecionou as UJ que teriam o processo de contas daquele exercício constituído e projetou a relação das UJ que o teriam relativamente a 2011, 2012 e 2013.

5. Em 2014, a metodologia inaugurada pela referida Portaria passou por significativa reformulação, podendo-se destacar, nessa evolução, os seguintes aspectos:

a) **Instituição de sistema automatizado para a avaliação e classificação das unidades jurisdicionadas:** sistema denominado e-Contas, desenvolvido no âmbito da Diretoria de Contas, com apoio do Seade/STI, utilizando-se a ferramenta Oracle Application Express (Oracle Apex). Esse sistema tem a função de auxiliar a gestão de contas no âmbito do Tribunal, tendo a avaliação das UJ como um de seus módulos;

b) **Avaliação e classificação das UJ com base no contexto do órgão vinculador e das políticas públicas por ele conduzidas:** até o exercício de 2013, a classificação das UJ ocorria no contexto da clientela de cada unidade técnica. A partir de 2014, as UJ passaram a ser avaliadas e classificadas considerando o contexto do órgão (especialmente ministério) a que se vincula. Essa alteração foi adotada especialmente para alinhar as estratégias sobre as contas com a especialização da atuação das unidades técnicas instituída a partir de 2013;

c) **Melhoria nos fatores de avaliação de cada um dos três critérios (relevância, risco e materialidade):** foi feita completa revisão dos fatores de forma a permitir a avaliação de cada UJ, no contexto de seu órgão vinculador, de forma mais assertiva. Ao todo, são 82 fatores de avaliação para os três critérios.

6. Com base nessa metodologia, a Segest, por intermédio da Diretoria de Contas, disparou o processo de avaliação das UJ, orientando as UT sobre os procedimentos quanto à operacionalização do sistema de avaliação (e-Contas) e aos critérios a serem observados, conforme peça 2.

7. Concluída a avaliação das UJ no âmbito do e-Contas, foi estabelecido prazo para que as UT pudessem, em conjunto com os respectivos órgãos de controle interno, especialmente a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU), propor ajustes na lista final de UJ que comporiam o anexo I do presente anteprojeto de DN, conforme peça 3.

8. Em relação ao texto da DN e demais anexos (II a VII), a Diretoria de Contas solicitou sugestões dos principais atores envolvidos no processo (UT da Sede e dos estados, SFC/CGU, Ciset da Presidência da República, do Ministério da Defesa, do Ministério das Relações Exteriores, Conselho Nacional do Ministério Público, entre outros), conforme peça 5.

9. Em síntese, a proposta de DN ora apresentada contempla aperfeiçoamentos na estrutura e nos conteúdos em relação ao normativo do exercício de 2013, DN TCU nº 132/2013, além de avançar em aspectos relativos ao conhecimento e à avaliação da clientela do Tribunal. Para tanto, foram desenvolvidas as seguintes iniciativas:

a) Discussão da lista das UJ que foram selecionadas, com base na metodologia referida nos parágrafos 4 a 6 desta instrução, para ter processos de contas do exercício de 2014 constituídos, formando o anexo I;

b) Revisão do texto e dos anexos II a VII da DN de contas do exercício de 2013 (DN TCU nº 132/2013), com o objetivo incorporar melhorias decorrentes de sugestões das UJ e dos órgãos de controle interno.

10. Como resultado, o normativo objeto do presente anteprojeto ficou assim estruturado:

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

b) Anexo I – relação das UJ que devem ter as contas do exercício de 2014 julgadas pelo Tribunal, a especificação da data limite para o envio ao TCU das peças complementares que comporão o processo de contas e a classificação a ser dada ao processo de contas constituído;

- c) Anexo II – rol de responsáveis, com a apresentação de modelo de referência para a elaboração dessa peça pelas UJ;
- d) Anexo III – relatórios e pareceres de instâncias que, segundo previsão legal, regimental ou estatutária, devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão;
- e) Anexo IV – conteúdo de referência para a definição do escopo da auditoria de gestão e elaboração do respectivo relatório;
- f) Anexo V – certificado de auditoria;
- g) Anexo VI – parecer do dirigente do órgão de controle interno;
- h) Anexo VII – pronunciamento do ministro supervisor ou de autoridade equivalente.

11. Adiante será tratada com maiores detalhes cada uma das partes que compõem o anteprojeto de decisão normativa ora apresentado: o texto e os anexos I a VII. Antes, porém, abre-se um parêntese para explicitar questão relevante relacionada à definição das instâncias que exercerão, em relação aos conselhos de fiscalização profissional, os papéis de órgão de controle interno e de autoridade equivalente a ministro de estado supervisor para a emissão das peças integrantes dos processos de contas dessas entidades, quando constituídos, exigidas nos incisos III e IV do art. 9º da Lei nº 8.443/1992 (LOTUCU).

Contas dos conselhos de fiscalização profissional

12. Os conselhos de fiscalização profissional ficaram um período de doze anos fora da relação de entidades obrigadas à prestação de contas anual para o TCU. A dispensa formal da prestação de contas dessas entidades ocorreu com a edição da IN TCU nº 42/2002, tendo incidido a partir do exercício de 2001.

13. Em 2012, por intermédio do Acórdão nº 2.666/2012 – TCU – Plenário, o Tribunal determinou o retorno da obrigação de essas entidades apresentarem formalmente suas contas a esta Corte. Por conta dessa determinação, os referidos conselhos foram incluídos na relação dos órgãos e das entidades obrigados à apresentação de relatório de gestão a partir do exercício de 2013, conforme anexo I da DN TCU nº 127/2013, situação mantida para o exercício de 2014, conforme anexo I da DN TCU nº 134/2013.

14. Não obstante a inclusão dos conselhos de fiscalização profissional nas decisões normativas para fins de prestação de contas por intermédio da elaboração e envio de relatórios de gestão a partir de 2013, a Segecex tem sido prudente em relação à inclusão de tais entidades no rol daquelas escolhidas a cada ano para ter o processo constituído para o julgamento das contas de seus responsáveis pelo TCU. Essa prudência decorre, especialmente, de três motivos:

a) Necessidade de concessão de um período para a adaptação dessas entidades ao modelo de prestação de contas ao TCU, muito reformulado desde a época em que os conselhos estavam obrigados à prestação;

b) Indefinição da instância que exercerá, sobre os conselhos, o papel de órgão de controle interno previsto no art. 74 da Constituição Federal de 1988, o qual realizará a auditoria nas contas e elaborará as peças do processo de contas exigidas no inciso III do art. 9º da Lei Orgânica do TCU;

c) Indefinição da instância que tomará conhecimento dos resultados da auditoria do órgão de controle interno e emitirá o pronunciamento previsto no inciso IV desse mesmo art. 9º da Lei Orgânica do TCU.

15. Em relação ao motivo apresentado no subitem 'a' acima, prevê-se que, em relação a este exercício de 2014 e podendo ser estendido a exercícios subsequentes, os conselhos não figurem na lista das entidades cujos responsáveis terão as contas julgadas e que, por consequência, não terão os processos de contas constituídos. Isso, em decorrência da necessidade de maior amadurecimento dessas entidades em relação à obrigação de prestar contas, bem como dos ajustes que eventualmente os conselhos terão de fazer em sua estrutura e modelo de governança para melhor cumprimento da normativa do TCU.

16. Ressalte-se que a não inclusão de conselho de fiscalização profissional no rol de entidades do anexo I do presente anteprojeto de DN não exclui a possibilidade de o Tribunal decidir pela

constituição de processo de contas de um ou outro conselho, a depender de situação específica que indique essa necessidade, com base no disposto nos §§ 2º e 3º do art. 1º do anteprojeto.

17. Quanto às indefinições relatadas nos subitens 'b' e 'c', o assunto foi exaustivamente tratado no TC nº 010.943/2014-5, que se encontra apensado aos presentes autos. Os estudos empreendidos no âmbito desse TC desenvolveram-se com o auxílio dos seguintes atores envolvidos:

a) Em relação à definição sobre o órgão de controle interno, foram consultados a SFC/CGU (peças 2 e 3 do TC apensado) e todos os conselhos estaduais ou regionais e federais (peças 4 a 31 do TC apensado);

b) Em relação à definição da autoridade supervisora, foram consultados os conselhos federais (peça 4 do TC apensado).

18. Para a definição do órgão de controle interno, ao qual serão atribuídas as funções do art. 74 da CF, especialmente a disposta no seu inciso IV, bem como a competência para a realização da auditoria anual nas contas dos conselhos e emissão do relatório, certificado e parecer previstos no inciso III do art. 9º da LOTCU, a Diretoria de Contas analisou as seguintes alternativas:

a) Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU), em razão de os conselhos terem natureza autárquica, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal e já corroborou este Tribunal, o que os insere no contexto do Poder Executivo Federal;

b) Auditoria interna de conselho federal, exercendo o papel sobre os conselhos federal e estaduais ou regionais;

c) Auditoria independente, contratada pelos próprios sistemas de conselhos para a realização de auditoria de gestão, a exemplo do que já ocorre com algumas empresas em relação à auditoria das demonstrações contábeis e relatórios financeiros.

19. Já em relação à autoridade equivalente a ministro de estado supervisor que tomará conhecimento dos resultados da auditoria dos órgãos de controle e se comprometerá com o encaminhamento das soluções no âmbito de cada sistema de profissões, a alternativa avaliada foi o colegiado federal de cada sistema.

20. As conclusões e as propostas decorrentes dos estudos efetuados pela AUFC Verônica Maria R. Veloso Holanda da Diretoria de Contas estão nos itens 81 a 102 da instrução à peça 32 do TC nº 010.943/2014-5 apensado. A proposta de encaminhamento feita na mencionada instrução será reproduzida nesta representação administrativa para fins de apreciação pelo Ministro Relator e pelo colegiado.

Texto do Anteprojeto de Decisão Normativa

21. Quanto ao texto da decisão normativa objeto deste anteprojeto, comparativamente ao texto da DN TCU 132/2013, as alterações significativas foram poucas, pois o grande avanço na regulamentação da auditoria nas contas ocorreu na transição do exercício de 2012 (DN TCU 124/2012) para o exercício de 2013 (DN TCU 132/2013). Assim, as mudanças que merecem destaque, em relação a 2013, são as seguintes:

a) Definição, no § 2º do art. 1º, de que o próprio relator poderá decidir sobre a constituição extemporânea de processo de contas de UJ que não tenha sido incluída no rol do anexo I. O objetivo dessa alteração foi dar maior agilidade na decisão, uma vez que se refletirá na fixação de prazos para os demais atores, especialmente os órgãos de controle interno;

b) Inclusão, no § 4º do art. 1º, das secretarias ou unidade de auditoria do Conselho Nacional do Ministério Público, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União no rol de secretarias de controle interno que se equivalem a órgão de controle interno nos termos do art. 74 da Constituição Federal. Nesses órgãos, a exemplo do que ocorre nos Poderes Judiciário e Legislativo, a secretaria de controle interno exerce duplo papel: unidade de auditoria interna e órgão de controle interno;

c) Inclusão dos §§ 6º e 7º no art. 2º para permitir que a regulamentação da forma de envio das peças seja divulgada, por ato do presidente e em conjunto com a Segecex, até fevereiro de 2015. Esse dispositivo se justifica pelo desenvolvimento do sistema de coleta eletrônica das peças de contas

que está em andamento. Assim, como poderão ocorrer alterações significativas na forma de as UJ e demais atores remeterem as peças ao TCU, opta-se por adiar a divulgação do detalhamento dos procedimentos até que o sistema esteja em estágio mais avançado de desenvolvimento;

d) Alteração do texto do § 6º do art. 10 para reforçar a necessidade de elaboração, pelo OCI, da matriz de responsabilização nos casos de ressalvas ou proposição de julgamento pela irregularidade da conta, a qual deve ser encaminhada ao Tribunal.

22. As inovações no texto da Decisão Normativa (DN) proposta para o exercício de 2014 em relação à DN equivalente do exercício de 2013 seguem o caminho da evolução no processo de prestação de contas ao TCU, que teve início, de forma mais assertiva, com a edição da IN TCU nº 57, de 27/8/2008. Para uma visão completa da evolução no texto da DN, a peça 6 deste processo apresenta quadro comparativo entre os textos das DN nº 132/2013 e da DN ora proposta, com as respectivas justificativas.

Anexo I

23. O anexo I do presente anteprojeto de DN foi elaborado com base na relação de UJ constante do anexo I da DN 134/2013 (que regulamenta a elaboração dos relatórios de gestão de 2014) e na avaliação e classificação das UJ conforme metodologia relatada nos parágrafos 4 a 7 desta representação.

24. Vale lembrar que os conselhos de fiscalização profissional não foram incluídos na relação do anexo I deste anteprojeto de DN, conforme já mencionado nos parágrafos 14 a 16 desta representação, devido à necessidade de aprofundar o conhecimento das UT sobre a gestão dessas entidades por intermédio dos relatórios de gestão. A ideia é induzir a melhoria da apresentação das informações da gestão dos conselhos e a transparência nos respectivos relatórios de gestão para, em exercícios futuros, submeter as contas ao rito de julgamento pelo Tribunal.

25. Por fim, a configuração proposta para o anexo I do presente anteprojeto de DN é resultante das avaliações empreendidas pelas Secex (peça 4), dos estudos realizados no âmbito da Diretoria de Contas da Segest e, também, das considerações de órgãos de controle interno.

Anexo II

26. O anexo II apresenta o modelo para declaração do rol de responsáveis pela gestão da UJ no exercício de 2014. Esse anexo não sofreu alterações em relação à DN TCU nº 132/2013.

Anexo III

27. O anexo III contempla o conteúdo dos relatórios e pareceres de instâncias que, segundo previsão legal, regimental ou estatutária, devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão. Esse anexo, em relação à DN TCU 132/2013, sofreu apenas o acréscimo da exigência, para unidades de auditoria interna, de avaliação da confiabilidade das demonstrações contábeis, conforme subitem 'h' do item 1.

Anexos IV, V E VI

28. Os anexos IV, V e VI do anteprojeto de decisão normativa que ora se apresenta tratam do relatório de auditoria, do certificado de auditoria e do parecer do dirigente do órgão de controle interno, respectivamente. Essas peças são de responsabilidade dos órgãos de controle interno dos três poderes, que atuam nas contas com base no inciso IV do art. 74 da Constituição Federal e no inciso II do art. 50 da Lei Orgânica do TCU. De maneira geral, não houve alteração significativa nos conteúdos e na forma desses anexos em relação à DN TCU nº 132/2013, cabendo destaque apenas à inclusão, no anexo IV, dos itens 12, 13 e 14, que tratam, respectivamente, da:

a) Avaliação da confiabilidade e efetividade dos controles internos relacionados à elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros;

b) *Avaliação das medidas adotadas pela unidade auditada para atendimento do Acórdão nº 1.212/2014 – TCU – Plenário, que trata dos reflexos da desoneração da folha de pagamento nos contratos com a Administração Pública Federal;*

c) *Avaliação da política de acessibilidade da unidade auditada, especialmente em relação às medidas adotadas para cumprimento das exigências da Lei nº 10.098/2000, do Decreto nº 5.296/2004 e das normas técnicas da ABNT aplicáveis.*

Anexos VII

29. *O anexo VII constante do anteprojeto de DN trata do conteúdo do pronunciamento do ministro de estado supervisor ou autoridade equivalente, o qual não teve alteração em relação ao mesmo anexo da DN anterior (DN TCU nº 132/2013).*

Proposta de encaminhamento

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

a) *Aprove o anteprojeto de decisão normativa constante do apêndice único desta representação, que disciplinará a organização e a apresentação das peças complementares para formação de processos de contas anuais de unidades jurisdicionadas ao TCU relativos ao exercício de 2014, a serem apresentadas em 2015, nos termos do art. 4º da IN TCU nº 63/2010;*

b) *Firme entendimento no sentido de que, no caso dos conselhos de fiscalização profissional, cumpra à Secretaria Federal de Controle Interno – SFC a competência para elaboração das peças previstas no inciso III do art. 9º da Lei nº 8.443/1992;*

c) *Determine à Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo (Segest) que:*

i. *Nos projetos anuais de decisão normativa de que trata o art. 4º da IN TCU nº 63/2010, estabeleça que o pronunciamento previsto no inciso IV do art. 9 da Lei nº 8.443/1992, em se tratando de conselhos de fiscalização, cumprirá ao colegiado federal do sistema que cada conselho integrar;*

ii. *Na sistemática de seleção das unidades para fins de formalização do processo de contas, no que concerne aos conselhos de fiscalização profissional, considere, entre outros aspectos, a capacidade operacional da Secretaria Federal de Controle Interno para realizar a auditoria de gestão em tais unidades;*

d) *Restitua os presentes autos à Segest, para arquivamento, após as publicações pertinentes.”*

3. O titular da Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo manifestou sua concordância com essa proposta (peça 8).

4. Consoante exposto pela unidade técnica, a relatoria deste processo foi definida nos termos do § 1º do art. 4º da Resolução TCU nº 234/2010, que estabelece a vinculação do relator que aprecia os demais normativos que formam o arcabouço regulamentar da composição e apresentação dos processos de contas e relatórios de gestão anuais. Nessas condições, fixou-se minha prevenção para a matéria diante do fato de ter sido o relator do TC nº 028.958/2013-6, no âmbito do qual foi analisado o anteprojeto da DN TCU nº 134/2013, que estabeleceu as regras para a elaboração dos relatórios de gestão de 2014.

5. Na sessão do Plenário do dia 17/09/2014, formulei comunicação a este Plenário, nos termos do art. 75, § 1º, do Regimento Interno, abrindo prazo de 15 dias para a apresentação de emendas e sugestões ao anteprojeto em tela.

6. Ainda na sessão do dia 17/09/2014, o eminente Ministro Raimundo Carreiro apresentou comunicação por meio da qual foi exaradas as seguintes determinações para a Segexex:

“1– elaborar proposta no sentido de incluir no anteprojeto de decisão normativa anual que disciplinará a organização e a apresentação das peças complementares para formação de processos de contas anuais de unidades jurisdicionadas ao TCU relativos ao exercício de 2014, a serem apresentadas em 2015, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa TCU 63/2010, tendente a

substituir a vigente *Decisão Normativa nº 132/2013*, a exigência de que as unidades jurisdicionadas informem as medidas que têm sido adotadas para garantir o cumprimento do art. 5º, caput, da Lei nº 8666/93, e, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir do dia seguinte à data desta sessão, submeter a referida proposta ao relator do processo TC-015.494/2014-4, Ministro Benjamin Zymler, que trata de Representação da Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo – Segest -, na qual será apreciado por este Colegiado o citado anteprojeto;

2 – elaborar proposta no sentido de incluir no anteprojeto de decisão normativa anual que disciplinará a organização e a apresentação das peças complementares para formação de processos de contas anuais de unidades jurisdicionadas ao TCU relativos ao exercício de 2014, a serem apresentadas em 2015, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa TCU 63/2010, tendente a substituir a vigente *Decisão Normativa nº 132/2013*, a exigência de que o órgão de controle interno faça constar do relatório de auditoria de gestão informações acerca do cumprimento do art. 5º, caput, da Lei nº 8666/93 pelas unidades jurisdicionadas, e, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir do dia seguinte à data desta sessão, submeter a referida proposta ao relator do processo TC-015.494/2014-4, Ministro Benjamin Zymler, que trata de Representação da Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo – Segest -, na qual será apreciado por este Colegiado o citado anteprojeto;

3 – orientar as suas unidades técnicas no sentido de inserirem no planejamento das auditorias de conformidade que digam respeito a contratações a verificação do cumprimento do art. 5º, caput, da Lei nº 8666/93;”

7. No dia 9/10/2014, o Ministro Raimundo Carreiro promoveu reunião em seu Gabinete para tratar do cumprimento dessas determinações. Da ata dessa reunião, transcrevo os seguintes trechos que são fundamentais para o desenrolar deste processo:

“Inicialmente, o Secretário da Segest esclareceu ao Ministro que o atendimento aos itens 1 e 2 no âmbito da decisão normativa que trata das regras para o envio de peças complementares ao relatório de gestão para a constituição de processos de contas não surtiria o efeito desejado, visto que apenas parte das unidades jurisdicionadas apresentam as contas e, dessa forma, uma grande parcela de UJ deixariam de estar contempladas nesse comando.

Entende, por outro lado, que o comando constante do item 1 já é atendido, de forma ampla, por meio da decisão normativa que estabelece as regras para a apresentação do relatório de gestão, que atinge as unidades jurisdicionadas como um todo.

Não obstante, sugeriu que a exigência deveria ser direcionada para a análise realizada pelo auditor deste Tribunal dos relatórios de gestão apresentados, bem assim quando da realização de auditorias de conformidade.

O Exmo. Ministro manifestou concordância à proposta apresentada, entendendo ser a mais eficaz e que atenderia a determinação contida em sua Comunicação ao Plenário.

Dadas as discussões acordou-se não oferecer proposta de emenda ao anteprojeto de decisão normativa que se encontra no Gabinete do Ministro-Relator Benjamin Zymler (TC – 015.494/2014-4) e sim tratar a questão da seguinte forma:

1 - Quanto aos itens 1 e 2 da Comunicação, referentes às contas das unidades jurisdicionadas, elaborar regulamento interno específico de modo a orientar as unidades que, quando da análise dos relatórios de gestão, avaliem o cumprimento do art. 5º, caput, da Lei nº 8.666/1993 pelas unidades jurisdicionadas;

2 - Quanto ao item 3, relativo às auditorias de conformidade, foi plenamente atendido com a expedição do Memorando-Circular nº 39/2014 - Segecex, em 6/10/2014.”

8. No dia 29/09/2014, o ilustre Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa encaminhou sugestão no sentido de “incluir cerca de três conselhos de fiscalização profissional na relação do Anexo I do anteprojeto de *Decisão Normativa*.”

9. O Ministro Bemquerer justificou sua proposta com os seguintes argumentos:

a) a inclusão de três conselhos de fiscalização profissional no referido anexo permitirá detectar as reais dificuldades que poderão advir quando os conselhos passarem a compor a relação de entidades obrigadas à prestação de contas anual ao TCU, inclusive no que concerne às propostas no sentido de que caberá à Secretaria Federal de Controle Interno elaborar as peças previstas no inciso III do art. 9º da Lei nº 8.443/1992 e de que competirá ao colegiado federal do sistema que cada conselho integrar o pronunciamento previsto no inciso IV do art. 9 da Lei nº 8.443/1992;

b) trata-se de poucos conselhos que podem ser escolhidos por critérios de representatividade, materialidade, regionalização, entre outros. O mais relevante nessa medida é que tanto as entidades fiscalizadas quanto as unidades técnicas do TCU se depararão com as eventuais complexidades decorrentes da atividade de prestar contas desses conselhos;

c) essas prestações de contas iniciais servirão de base para aquisição de *know how* por parte desta Corte no que se refere às especificidades dos conselhos e ainda fomentarão, na prática, a adaptação das entidades escolhidas ao novo modelo de prestação de contas;

d) em suma, a adoção dessa sistemática trará um diagnóstico mais preciso ao TCU sobre a gestão dos conselhos, além de ir ao encontro das preocupações noticiadas pela Segest.

10. No dia 25/9/2014, a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado apresentou à Segest sugestões para alterar o anteprojeto sob comento (peças 11 e 12), que foram a seguir transcritas no essencial:

“Em função de tratativas em recentes reuniões com os órgãos de controle interno de unidades jurisdicionadas à Secex Administração, a saber, a Presidência da República - Ciset/PR, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), Superior Tribunal Militar (STM), Defensoria Pública da União (DPU) e Ministério Público da União (Audin - MPU), esta unidade técnica entendeu pertinente propor as seguintes alterações na lista de UJ que terão processo de contas constituído no ano de 2015:

a) excluir a Vice-Presidência da República;

b) excluir a Secretaria do Patrimônio da União;

c) excluir a Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e Territórios;

d) alterar a forma de apresentação das contas do Superior Tribunal Militar, passando de individual para consolidada, de forma a contemplar as informações sobre as gestões das Circunscrições Judiciárias Militares;

e) incluir a Imprensa Nacional;

f) incluir o Ministério Público do Trabalho; e

g) incluir Defensoria Pública da União.

3. *No caso da Vice-Presidência da República, além de a UJ ter prestado contas recentemente, referente ao exercício de 2013 (TC nº 019.260/2014-8), é um órgão cuja estrutura é composta de gabinete e assessorias, não conduz políticas públicas e gera processos de baixo risco. Dessa forma, se corrobora o entendimento da Ciset/PR no sentido de ser dispensável, para o ano de 2015, a apresentação individualizada de processo de contas, considerando ainda a relevância e materialidade da clientela desta Unidade Técnica, composta do Ministério do Planejamento e da Presidência da República. Desse modo, entende-se suficiente a apresentação, pela VPR, no exercício de 2015, do Relatório de Gestão.*

4. *Com relação à SPU que, segundo metodologia formulada pela Segest, apresentaria prestação de contas no exercício de 2015, deixando de fazê-lo no exercício de 2016, o Coordenador-Geral de Auditoria da área de Planejamento, Orçamento e Gestão da CGU, em reunião ocorrida no dia 25/09, propôs inverter a ordem prevista para apresentação das contas da SPU, de forma que a UJ entregasse a prestação de contas apenas em 2016. Considerando as 52 recomendações constantes do Plano de Providências Permanente da CGU para a SPU, constante do Ofício nº 19.544/2014 DEPOG/DE/SFC/CGU/PR, de 6/8/2014, e a possibilidade de um prazo maior sem a realização de novas recomendações. Desse modo, a UJ poderia avançar na implementação das recomendações já efetuadas.*

5. *Considerando o Plano Nacional de Caracterização da SPU, monitorado por meio do Acórdão nº 726/2013 – TCU – Plenário (TC nº 009.797/2013-0) previsto para se iniciar efetivamente em 2015, entende-se pertinente a proposta da CGU.*
6. *A inclusão da Imprensa Nacional se fundamenta em acompanhamento realizado (Acórdão nº 7.265/2010 - 2ª Câmara e Acórdão nº 1.301/2012 - TCU – Plenário), que evidenciou problemas estruturais de relevância, em especial na área de gestão de pessoas, o que foi corroborado pela Ciset/PR.*
7. *A exclusão da Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e Territórios se justifica pelo fato de a mesma ter suas informações ordinariamente apresentadas junto às do próprio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, visto ser o órgão de correição daquela unidade jurisdicionada.*
8. *A alteração da forma de apresentação das contas do Superior Tribunal Militar foi solicitada pelo órgão de controle interno, pois a consolidação permite a segregação das responsabilidades no âmbito da Justiça Militar da União, vez que cada Circunscrição Judiciária Militar pode possuir seu próprio ordenador de despesas.*
9. *Por derradeiro, a inclusão do Ministério Público do Trabalho é sugerida pela Auditoria Interna do Ministério Público da União com o propósito de que sejam trazidas a este Tribunal questões administrativas consideradas relevantes na gestão daquele órgão, o que também se aplica à sugestão de inclusão da Defensoria Pública da União, que, em 2014, percorre seu primeiro ano fora da estrutura do Ministério da Justiça.*

Proposta de encaminhamento

10. *Diante do exposto, submete-se o seguinte pleito à Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo – Segest, propondo as seguintes alterações no Anexo I ao anteprojeto de decisão normativa constante do apêndice único desta representação:*
 - a) *excluir a Vice-Presidência da República;*
 - b) *excluir a Secretaria do Patrimônio da União;*
 - c) *excluir a Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e Territórios;*
 - d) *alterar a forma de apresentação das contas do Superior Tribunal Militar, passando de individual para consolidada, de forma a contemplar as informações sobre as gestões das Circunscrições Judiciárias Militares;*
 - e) *incluir a Imprensa Nacional;*
 - f) *incluir o Ministério Público do Trabalho; e*
 - g) *incluir Defensoria Pública da União.*
11. *Em caso de atendimento do pleito, solicita-se à Segest juntar a presente instrução ao TC nº 015.494/2014-4.”*

11. No dia 29/9/2014, a Segest elaborou uma instrução na qual analisou essas sugestões da Secex Administração (peça 13). A seguir, transcrevo as partes fundamentais dessa instrução:

“Foi solicitada a exclusão da previsão para ter processo de contas de 2014 constituído para fins de julgamento da Vice-Presidência da República, da Secretaria do Patrimônio da União e da Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e Territórios, sendo que esta Diretoria considera pertinentes os argumentos apresentados pela SecexAdministração e avalia não haver impactos relevantes na sistemática de prestação de contas das unidades.

4. *Cabe apenas ressaltar que, em sua argumentação, a SecexAdministração traz elementos que indicam que a configuração do relatório de gestão da Vice-Presidência da República e da Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e Territórios deve ser revista. Vejamos:*

5. *Em relação à Vice-Presidência, a Secex expõe:*

‘No caso da Vice-Presidência da República, além de a UJ ter prestado contas recentemente, referente ao exercício de 2013 (TC nº 019.260/2014-8), é um órgão cuja estrutura é composta de gabinete e assessorias, não conduz políticas públicas e gera processos de baixo risco.

Dessa forma, se corrobora o entendimento da Ciset/PR no sentido de ser dispensável, para o ano de 2015, a apresentação individualizada de processo de contas, considerando ainda a relevância e materialidade da clientela desta Unidade Técnica, composta do Ministério do Planejamento e da Presidência da República. Desse modo, entende-se suficiente a apresentação, pela VPR, no exercício de 2015, do Relatório de Gestão.'

6. *E, ao tratar da exclusão da Corregedoria do Distrito Federal, argumenta:*

'A exclusão da Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e Territórios se justifica pelo fato de a mesma ter suas informações ordinariamente apresentadas junto às do próprio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, visto ser o órgão de correção daquela unidade jurisdicionada.'

7. *Diante do exposto pela Secex Administração, questiona-se a conveniência de alterar a configuração do relatório de gestão da Vice-Presidência, que passaria a ser consolidado pela Secretaria Geral da Presidência da República, que já consolida as demais unidades da estrutura da Presidência não relacionadas para apresentar relatório de gestão individual.*

8. *O mesmo propomos em relação à Corregedoria do Distrito Federal, que passaria a ter suas informações apresentadas pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, não sendo necessária a apresentação de relatório individual para a Corregedoria.*

9. *A Secex Administração solicita também a alteração da forma de apresentação das contas do Superior Tribunal Militar (STM), que passaria de individual para consolidador das Circunscrições Judiciárias Militares. Nesse caso, esclarecemos que a norma que define a forma de apresentação das contas das unidades jurisdicionadas ao Tribunal é a DN que trata da configuração do relatório de gestão e não a que define as unidades que terão processo de contas constituído para julgamento. Além de considerarmos inoportuno o momento da solicitação, destacamos a seguir o inciso I do artigo 5º da DN nº 134/2013:*

'Art. 5º Os relatórios de gestão devem contemplar os conteúdos estabelecidos no Anexo II desta decisão normativa, observando-se ainda as seguintes disposições:

I. As unidades jurisdicionadas relacionadas no Anexo I devem contemplar em seus relatórios de gestão as informações sobre a gestão das unidades e subunidades de sua estrutura hierárquica não destacadas no referido Anexo, ainda que descentralizadas, de forma a possibilitar visão sistêmica da sua atuação e resultados.'

10. *Depreende-se da leitura do inciso citado que todo relatório de gestão classificado como individual é, implicitamente, consolidado, pois deve contemplar as informações sobre a gestão das unidades de sua estrutura, ou seja, o Superior Tribunal Militar já deve apresentar as informações das Circunscrições Judiciárias, mesmo que isso não esteja expresso no anexo I das normas anuais que tratam da prestação de contas.*

11. *A Secex Administração argumenta que a apresentação das contas por parte do STM de forma consolidada possibilitaria a responsabilização de ordenadores de despesas das Circunscrições, no entanto, esclarecemos que na prestação de contas consolidada apenas o dirigente máximo da unidade consolidadora é trazido para o rol de responsáveis e, mesmo no caso de agregação, quando os dirigentes das unidades agregadas também são considerados, o ordenador de despesas não é alcançado, visto que o objetivo do Tribunal na atual sistemática de prestação de contas é avaliar a gestão e possíveis desvios ou falhas operacionais detectados devem ser tratados de forma apartada das contas, a não ser que os fatos sejam reflexos da atuação de algum dos dirigentes indicados nos incisos do artigo 10 da IN nº 63/2010.*

12. *Por fim, a Secex Administração solicita a inclusão no rol das unidades que devem ter as contas de 2014 julgadas o Ministério Público do Trabalho, a Imprensa Nacional e a Defensoria Pública da União, a Diretoria de Contas considera válidos os argumentos apresentados e avalia que não haverá, com a inclusão, impacto na sistemática de prestação de contas.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13. *Diante do exposto, submete-se à consideração superior propondo:*

a) Ao Ministro Relator do processo nº 015.494/2014-4:

a.1) Que acate a sugestão da Secex Administração e exclua do anexo I do anteprojeto de decisão normativa proposto no referido processo as seguintes unidades:

1. Vice-Presidência da República;
2. Secretaria do Patrimônio da União e
3. Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e Territórios.

a.2) Que mantenha a configuração do relatório de gestão do Superior Tribunal Militar como individual, conforme proposto pela Diretoria de Contas na representação do processo nº 015.494/2014-4;

a.3) Que acate a sugestão da Secex Administração e inclua no anexo I do anteprojeto de decisão normativa proposto no processo nº 015.494/2014-4 as seguintes unidades:

1. Ministério Público do Trabalho;
2. Imprensa Nacional e
3. Defensoria Pública da União.

b) À Secex Administração que faça um estudo da configuração da prestação de contas das unidades de sua clientela, visando corrigir possíveis distorções como as identificadas nos casos da Vice-Presidência da República e da Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e Territórios. ”

12. No dia 30/09/2014, a Segest encaminhou sua manifestação ao meu Gabinete (peça 14).

13. No dia 1º/10/2014, o eminente Ministro Bruno Dantas encaminhou sugestões ao meu Gabinete, as quais transcrevo a seguir no essencial (peça 15):

“Apresento proposta de emenda à minuta de normativo, mais especificamente ao Anexo I, no qual estão relacionadas as UJ que devem ter as contas do exercício de 2014 julgadas pelo Tribunal. A proposta tem como finalidade principal a exclusão de algumas unidades vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), integrante da lista de unidades jurisdicionadas (LUJ) nº 1, sob minha responsabilidade nos exercícios de 2013 e 2014.

A sugestão alinha-se às “diretrizes para seleção de UJ que terão processo de contas ordinárias constituído para fins de julgamento”, aprovadas pela Portaria Segecex nº 7/2010 e aprimoradas a cada exercício desde então. Com a nova sistemática inaugurada em 2010, a seleção das UJ deixou de ser censitária e automática, devendo levar em conta critérios de relevância, materialidade e risco. Demais disso, a seleção das UJ deve levar em conta análise de conveniência e oportunidade, integrando-se a um contexto mais amplo das demais ações de controle do Tribunal.

Nessa esteira, devem ser ponderadas as implicações jurídicas e econômicas que recaem sobre os agentes impactados pela escolha, quais sejam: unidades jurisdicionadas, gestores, Controladoria-Geral da União (CGU), unidades técnicas responsáveis pela instrução das contas, Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) e gabinete do relator. Em relação à unidade jurisdicionada, há que se considerar que as consequências jurídicas para os gestores são diferentes no exercício que prestam contas, além de haver impactos econômicos derivados da auditoria de gestão da CGU e de eventuais medidas saneadoras quando da instrução do processo de contas. Para a CGU e as unidades técnicas do tribunal envolvidas, há que se considerar o impacto que a auditoria de gestão e a instrução de mérito terão sobre o planejamento e a execução das demais ações de controle a serem desempenhadas. Para o MPTCU e o gabinete do relator das contas, deve-se levar em conta o impacto do pronunciamento e do julgamento das contas, que devem ser apreciadas no prazo estabelecido no art. 14 da Lei nº 8.443/1992.

Nesse sentido, a conveniência de avaliar a gestão pela constituição do processo de contas deve, de um lado, refletir a capacidade operacional dos agentes envolvidos e contemplar suas sugestões. De outro lado, deve considerar que a estratégia de atuação sobre a clientela contempla um portfólio de ações de controle mais amplo, que combina tanto ações proativas, ou seja, de iniciativa das próprias unidades técnicas (fiscalizações e contas), como ações em resposta a demandas externas (denúncias, representações e solicitações).

Diante disso, para 2014, avançou-se em alguns aspectos da metodologia inaugurada pela Portaria Segecex n° 7/2010, com destaque para os seguintes, que norteiam a presente proposta:

a) avaliação e classificação das UJ com base no contexto do **órgão vinculador (especialmente ministério) e das políticas públicas por ele conduzidas**, com vistas a alinhar as estratégias sobre as contas com a especialização da atuação das unidades técnicas instituída a partir de 2013;

b) melhoria nos fatores de avaliação de cada um dos critérios de materialidade, relevância e risco.

Ademais, as unidades técnicas do Tribunal foram orientadas a adotar o critério de que todas as UJ devem ter as contas julgadas pelo menos uma vez no período de 2012 a 2015, conforme e-mail encaminhado em 11/7/2014 pela Diretoria de Normas e Gestão de Contas, integrante da Segest.

O estabelecimento de tais critérios é especialmente relevante para o caso da educação, tendo em vista que as instituições federais de ensino vinculadas ao MEC constituem o maior conjunto de entidades similares e comparáveis da administração pública federal, num total de 104. Ademais, essas entidades, em regra, estão entre as de maior materialidade nos seus respectivos estados, de modo que a aplicação pura e simples dos critérios de risco, materialidade e relevância em cada unidade da Federação implica, inexoravelmente, a constituição anual e ininterrupta de processos de contas dessas entidades.

A compreensão dessa conjuntura fez com que esta Corte, por meio de suas decisões normativas anuais, reduzisse significativamente o número de entidades dessa natureza que deveriam ter seus processos de contas constituídos referentemente a 2012 e 2013. Em 2012, de um total de 104 entidades foram constituídos apenas 22 processos e, em 2013, 26.

A evolução da seleção das UJ vinculadas ao MEC é guiada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, Cultura e Desporto (Secex Educação), unidade especializada que detém visão sistêmica e estruturante da área de educação. Para 2014, pela proposta dessa secretaria, 33 UJ teriam seus processos de contas constituídos. Contudo, a seleção constante do anteprojeto de resolução contempla 48 instituições federais de ensino, indo de encontro à evolução verificada nos anos anteriores.

A análise da seleção realizada pela Secex Educação evidencia que ela se encontra mais alinhada ao aperfeiçoamento do processo de seleção das UJ para constituição de processos de contas, contribuindo expressivamente para a estratégia de atuação desta Corte no controle das instituições federais de ensino, uma vez que:

- considera as UJ no contexto de seu órgão vinculador (MEC);
- atende a orientação de que todas as UJ devem ter contas julgadas pelo menos uma vez no período de 2012 a 2015;
- leva em conta a estratégia de controle planejada para a educação superior, ponderando as ações de iniciativa própria das unidades (fiscalizações e contas) e as ações reativas a demandas externas (denúncias, representações e solicitações);
- contempla as sugestões dos demais agentes envolvidos no processo de contas, em especial a SFC/CGU.

Destaco, ainda, que consulta ao Sistema Sinergia (em 12/8/2014) revelou a existência de 207 processos de contas de instituições de ensino superior e institutos de ciência e tecnologia abertos no TCU, dos quais 171 referem-se a exercícios anteriores a 2012, 16 ao exercício de 2012 e 20 ao exercício de 2013. Nesse contexto, conclui-se que cerca de 83% dos processos de contas dessas entidades encontram-se atrasados, em descumprimento ao art. 14 da Lei n° 8.443/1992. Diante desses números, é muito importante, neste momento, ponderar a conveniência e a oportunidade em se constituir e instruir novas contas.

Em razão de todo o exposto, proponho as seguintes alterações no Anexo I do anteprojeto de decisão normativa que disciplinará a organização e a apresentação das peças complementares

para a formação de processos de contas anuais de unidades jurisdicionadas ao TCU relativos ao exercício de 2014, a serem apresentados em 2015:

i) exclusão das unidades jurisdicionadas abaixo discriminadas:

| UJ | Motivo da Exclusão |
|--|--|
| <i>Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA)</i> | <i>Teve processo de contas constituído em 2013.</i> |
| <i>Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA)</i> | <i>Teve processo de contas constituído em 2012 e tem previsão para constituição em 2015.</i> |
| <i>Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná (IFPR)</i> | <i>Teve processo de contas constituído em 2013.</i> |
| <i>Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN)</i> | <i>Teve processo de contas constituído em 2012.</i> |
| <i>Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)</i> | <i>Teve processo de contas constituído em 2013.</i> |
| <i>Universidade Federal de São Paulo (Unifesp)</i> | <i>Teve processo de contas constituído em 2013.</i> |
| <i>Universidade Federal do Ceará (UFC)</i> | <i>Teve processo de contas constituído em 2012 e tem previsão para constituição em 2015.</i> |
| <i>Universidade Federal do Pará (UFPA)</i> | <i>Teve processo de contas constituído em 2012.</i> |
| <i>Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)</i> | <i>Teve processo de contas constituído em 2012 e 2013.</i> |
| <i>Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)</i> | <i>Teve processo de contas constituído em 2012 e tem previsão para constituição em 2015.</i> |
| <i>Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA)</i> | <i>Teve processo de contas constituído em 2012.</i> |
| <i>Fundação Universidade Federal do Amazonas (UFAM)</i> | <i>Teve processo de contas constituído em 2012 e tem previsão para constituição em 2015.</i> |
| <i>Fundação Universidade Federal do Maranhão (UFMA)</i> | <i>Teve processo de contas constituído em 2013.</i> |

ii) inclusão da Universidade da Integração Internacional de Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab).”

É o Relatório.