

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 019.283/2015-6.

Natureza: Representação administrativa.

Órgão: Tribunal de Contas da União.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Unidade técnica: Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: ANTEPROJETO DE DECISÃO NORMATIVA ANUAL QUE DISCIPLINA A ORGANIZAÇÃO E A APRESENTAÇÃO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO RELATIVOS AO EXERCÍCIO DE 2015, A SEREM ENVIADOS PELAS UNIDADES PRESTADORAS DE CONTAS AO TCU EM 2016, NOS TERMOS DO ART. 3º DA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU Nº 63/2010. TRANSCURSO DO PRAZO FIXADO SEM APRESENTAÇÃO DE EMENDAS E SUGESTÕES. APROVAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), com o objetivo de apresentar anteprojeto de decisão normativa anual que disciplina a organização e a apresentação dos relatórios de gestão relativos ao exercício de 2015, a serem enviados pelas unidades prestadoras de contas ao TCU em 2016.

Transcrevo o inteiro teor da exposição de motivos apresentada pela unidade técnica (doc. 2).

Trata-se de representação da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), com objetivo de apresentar anteprojeto de decisão normativa (DN) que disciplinará a organização e a apresentação dos relatórios de gestão (RG) relativos ao exercício de 2015, a serem enviados pelas unidades prestadoras de contas em 2016, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010 (IN 63/2010).

O processo deverá ser encaminhado para sorteio de relator, conforme estabelece o inciso I do art. 4º da Resolução TCU nº 234/2010, observadas ainda as disposições contidas no inciso XXX do art. 28, c/c o inciso III do art. 154 do Regimento Interno/TCU.

O anteprojeto de que trata esta representação foi elaborado pela Diretoria de Normas e Gestão de Contas da Semec e contempla, além do cumprimento das decisões exaradas pelo Tribunal conexas à matéria, sugestões provenientes de atores internos – unidades técnicas e gabinetes de ministros – e externos ao Tribunal – unidades jurisdicionadas e órgãos de controle interno – interessados na sistemática de organização e de formação das contas do exercício de 2015, demonstradas na peça 6 deste processo.

As normas do exercício de 2014 – Decisão Normativa TCU nº 134/2013 (DN 134/2013), Decisão Normativa TCU nº 140/2014 (DN 140/2014) e Portaria TCU nº 90/2014 – foram elaboradas antes da estruturação do Sistema de Prestação de Contas (e-Contas) e, por isso, sofreram ajustes feitos pela Decisão Normativa TCU nº 143/2015, discutida no TC 002.955/2015-6.

Portanto, esta é a primeira decisão normativa anual após o advento do referido sistema, cuja implantação ocorreu no primeiro semestre deste ano.

Além da recente implantação do e-Contas, estão sendo conduzidos trabalhos sob a coordenação da Semec, especialmente para definir estratégias relacionadas ao instrumento de prestação de contas e alinhar conceitos e ações atinentes a esse instrumento à necessidade de implementação e desenvolvimento da auditoria financeira pelo Tribunal (Acórdão 3608/2014-Plenário). Essas iniciativas têm exigido ajustes significativos na sistemática de prestação de contas, os quais devem ser refletidos nas normas que regem esse processo.

Espera-se que a implantação do Sistema e-Contas e seu desenvolvimento para coleta estruturada das informações sobre a gestão nos próximos exercícios, bem como o avanço da análise de contas pelas unidades técnicas proporcionem alterações importantes nos relatórios de gestão. Essas alterações possibilitarão a diminuição do custo de elaboração pelas unidades prestadoras e aumento de sua atratividade aos usuários das informações e de sua efetividade como instrumento de accountability.

Além disso, o presente anteprojeto dá continuidade ao movimento, iniciado em 2008, para posicionar a organização e a análise das contas dos órgãos e entidades em um nível de consolidação que traga sentido às avaliações que o Tribunal deve empreender para o julgamento das contas (art. 16 da Lei Orgânica/TCU). Esse movimento torna-se ainda mais relevante a partir do Acórdão 3608/2014-P, uma vez que a definição de entidade contábil para fins da aplicação dos procedimentos da auditoria financeira está fortemente relacionada à delimitação da conta na estrutura dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Dessa forma, diante da necessidade de as normas que regem a prestação de contas acompanharem a evolução e os aprimoramentos da sistemática relacionada às contas anuais, o presente anteprojeto de decisão normativa traz alterações em relação à norma equivalente do exercício de 2014. Para tanto, a decisão normativa ora proposta está estruturada da seguinte forma:

Texto da decisão normativa: regras gerais para o exercício de 2015;

Anexo I: relação das unidades prestadoras de contas (UPC) que devem apresentar relatório de gestão de 2015 e especificação da data limite para cumprimento dessa obrigação;

Anexo II: estrutura geral de conteúdos dos relatórios de gestão;

Observa-se que a estrutura da decisão normativa representada pelo anteprojeto sofreu modificações, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Estrutura das DN de exercícios anteriores	Estrutura da DN do anteprojeto
<i>Texto com regras gerais dos exercícios</i>	<i>Mantido, com ajustes no texto</i>
<i>Anexo I</i>	<i>Mantido, excluindo-se as classificações dos relatórios em individual, consolidado e agregado</i>
<i>Anexo II</i> <i>Parte A – Conteúdo geral</i> <i>Parte B – Conteúdo específico</i> <i>Parte C – Conteúdo customizado</i>	<i>Anexo II</i> <i>Parte única</i>

Anexo III	Excluído do anteprojeto de DN
-----------	-------------------------------

O Anexo III das decisões normativas anteriores tratava da estrutura e dos requisitos de formatação dos relatórios de gestão, que eram enviados ao TCU em peça única e no formato PDF. Com a implantação do Sistema e-Contas, as orientações quanto à forma dos relatórios passarão a ser integralmente tratadas pela Portaria prevista no § 1º do art. 4º do anteprojeto que ora se apresenta e pelos tópicos de ajuda no próprio sistema, tornando-se, assim, desnecessária sua inclusão em decisões normativas. Essa Portaria, conforme prevê os dispositivos mencionados, deve ser divulgada em até sessenta dias da aprovação da DN deste anteprojeto.

As principais modificações ocorridas nas demais partes da DN serão tratadas nos parágrafos adiante, organizadas em tópicos, para facilitar a compreensão.

TEXTO DO ANTEPROJETO DE DECISÃO NORMATIVA

O texto da decisão normativa objeto deste anteprojeto, de maneira geral, mantém as disposições da DN do exercício anterior (DN 134/2013), apresentando apenas ajustes e inovações, conforme destaques a seguir.

Na DN, foi incluído o termo unidade prestadora de contas (UPC). As normas anteriores usavam o termo unidades jurisdicionadas para definir a relação das unidades obrigadas à apresentação de relatório anual de gestão. Entretanto, o termo unidade jurisdicionada é muito mais amplo do que o universo das unidades obrigadas à prestação de contas ao TCU. Isso poderia gerar dúvidas para quem lida com prestação de contas, especialmente na operacionalização do Sistema e-Contas, pois nem todas as unidades jurisdicionadas estão obrigadas a prestar contas anualmente ao Tribunal. Um exemplo prático disso são as prefeituras municipais, que são jurisdicionadas do Tribunal quando recebem recursos federais (podem ser fiscalizadas pelo TCU por esse motivo), mas não estão no rol das entidades que prestam contas regularmente ao TCU. Por isso, a inclusão do termo UPC, que delimita o universo dos órgãos e entidades federais que presta contas, foi necessária para melhor organização da clientela do Tribunal para fins de prestação de contas anual.

O conceito de UPC torna-se ainda mais relevante para a aplicação da auditoria financeira nas contas anuais, conforme determinado pelo Acórdão 3608/2014, pois, uma das exigências desse acórdão é a definição de unidade contábil, a qual deverá estar alinhada ao conceito de unidade prestadora de contas. Tal definição provocará a necessidade de ajustes na relação das unidades que compõem o Anexo I das decisões normativas de relatório de gestão. Esses ajustes, porém, por carecerem de amplo debate com os atores interessados (UPC, unidades técnicas do TCU e órgãos de controle interno), serão feitos gradativamente nos próximos exercícios. Alguns desses ajustes, por exemplo, são:

- a) unidades da administração indireta, tais como a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), a Fundação Nacional do Índio (Funai) e a autarquia Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que ainda estão divididos em unidade da sede e unidades regionais para fins de prestação de contas, deverão convergir para apresentação de conta única, de toda a entidade;*
- b) unidades da administração direta, no caso de alguns ministérios, tais como Saúde e Previdência Social, em que algumas secretarias finalísticas e unidades descentralizadas ainda apresentam relatório individualmente, passarão a ser consolidadas pela secretaria-executiva, como já ocorre em outros ministérios.*

Outra inovação foi a definição de autoridade supervisora, no § 2º do art. 3º, e a relação das instâncias que exercem tal supervisão, nos incisos I a V desse § 2º. Historicamente, a referência era feita apenas à vinculação ministerial, termo usado para distribuição das unidades nas Listas de

Unidades Jurisdicionadas (LUJ) e de pouca contribuição para a organização das contas, já que a jurisdição do Tribunal é algo mais amplo do que o universo dos órgãos e entidades que prestam contas. A definição de autoridade supervisora é importante para elaboração das peças a que se refere o art. 52 da Lei nº 8.443/92 e operacionalização do Sistema e-Contas.

Também cabe ressaltar a alteração promovida pelo art. 6º. Esse artigo traz, para o contexto da DN de relatórios de gestão, um conjunto de peças e informações que, nos exercícios anteriores, eram objeto da DN de processo de contas, prevista no art. 4º da IN 63/2010. Trata-se de relatórios e pareceres que devem ser emitidos por certas instâncias da UPC, tais como unidade de auditoria interna, colegiados, instância de correição, unidade de avaliação e supervisão de contratos de gestão. Com essa mudança, essas peças e informações, quando aplicáveis, serão exigidas de todas as UPC em até trinta dias após a conclusão do relatório de gestão.

Além disso, no inciso VII do art. 6º referido acima, foi incluída a previsão de pedido de informações adicionais que, pela extensão e não constância de sua exigência, não comporão os relatórios de gestão, mas, serão úteis aos órgãos de controle interno e às unidades técnicas do TCU para análise da gestão das UPC. Os conteúdos baseados nesse inciso serão exigidos, preferencialmente, no formato estruturado no Sistema e-Contas.

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

Assim, essas inovações seguem a evolução no processo de prestação de contas ao TCU desde a edição da IN TCU 47/2004 e, de forma mais assertiva, com a vigência da IN TCU 57, de 27/8/2008.

ANEXO I DA DECISÃO NORMATIVA PROPOSTA

A elaboração do Anexo I deste anteprojeto teve como ponto de partida o Anexo I da DN TCU 134/2013, que tratou da organização das unidades jurisdicionadas para apresentação dos relatórios de gestão de 2014.

Comparativamente à DN 134/2013, a presente proposta de composição do Anexo I traz, além de ajustes em decorrência de criação e de extinção de unidades, alterações principalmente quanto à consolidação das informações sobre a gestão de unidades descentralizadas pelas unidades-sede, especialmente no Ministério da Fazenda, com a unificação dos relatórios da Secretaria da Receita Federal do Brasil e a consolidação dos relatórios das Superintendências de Administração pela Secretaria-Executiva.

Também ocorreu a consolidação de relatórios de unidades da administração direta pela secretaria-executiva de alguns ministérios, como foi o caso do Ministério da Pesca e Aquicultura, do Ministério de Meio Ambiente e do Ministério da Defesa. Em outros órgãos, como nos comandos militares, houve também a consolidação de unidades por outras posicionadas na parte superior das estruturas organizacionais, especialmente pelas unidades representativas do Estado-Maior de cada força.

A centralização das informações em relatório de gestão da sede das instituições ou em unidade mais elevada da estrutura administrativa visa proporcionar visão mais completa de suas gestões, contudo, sem prejuízo de visões de aspectos relevantes de unidades estaduais ou regionais, quando necessário. Dessa forma, a configuração proposta, além de mais coerente com a atual forma de atuação do Tribunal, norteadas pela especialização, visa também alinhar o conjunto de unidades prestadoras de contas com o universo das unidades contábeis para fins de aplicação da auditoria financeira.

Com esses ajustes na relação de unidades prestadoras de contas, observou-se redução da quantidade de relatórios de gestão de 1.502, em 2014, para 1.370, em 2015. Na peça 4 deste processo, foi apresentado quadro comparativo das quantidades de relatórios de gestão, por unidade supervisora, nesses referidos exercícios.

ANEXO II DA DECISÃO NORMATIVA PROPOSTA

O Anexo II da DN proposta, que trata da estrutura geral do conteúdo dos relatórios de gestão, sofreu alterações significativas em relação ao mesmo Anexo da DN 134/2013, especialmente quanto ao detalhamento.

Nas DN dos exercícios anteriores, esse Anexo II subdividia-se em três partes, a saber:

***Parte A**, que tratava dos conteúdos gerais da gestão, aplicável a todas as unidades;*

***Parte B**, que relacionava unidades ou grupo delas para apresentação de conteúdos específicos sobre a gestão, por força de acórdãos ou em razão da necessidade do Tribunal de avaliar determinadas particularidades da gestão de algumas unidades;*

***Parte C**, que relacionava as unidades para apresentação de conteúdos com formatação exclusiva, denominados “conteúdos customizados”.*

No anteprojeto de DN proposto, o Anexo II passa a tratar apenas da estrutura geral sem, contudo, detalhar cada uma das seções de conteúdo. O detalhamento dos itens de informação que compõem cada seção de conteúdo, a atribuição desses itens a cada unidade prestadora e as orientações quanto ao formato e à profundidade em que o conteúdo deve ser tratado serão feitos por intermédio da Portaria prevista no § 1º do art. 4º, a ser publicada pelo Presidente em até sessenta dias da aprovação da decisão normativa ora proposta.

Dessa forma, a DN não mais tratará da divisão de conteúdos gerais, específicos ou customizados por UPC, pois isso será feito por intermédio da configuração diretamente no Sistema e-Contas. Com isso, cada unidade prestadora, ao acessar o e-Contas, terá acesso somente aos itens de conteúdo que lhes forem atribuídos em razão de suas particularidades e natureza jurídica. Isso significa que, não obstante as unidades terem de observar a estrutura geral de conteúdos estabelecida pelo Anexo II, cada unidade prestadora poderá ter seus conteúdos customizados no sistema.

Com essa configuração, a exigência de informações específicas e até mesmo transitórias será feita diretamente no sistema, com amparo da Portaria. Assim, determinações de acórdão do Tribunal ou pedido de ministro-relator poderão ser atribuídas diretamente às UPC no e-Contas, como é o caso, por exemplo, da recente solicitação do Ministro Raimundo Carreiro para que as unidades demonstrem o cumprimento da ordem cronológica de pagamentos estabelecida pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93.

Para melhor ilustrar como o detalhamento será tratado na Portaria prevista no § 1º do art. 4º e no Sistema e-Contas, foi elaborado o quadro constante da peça 5. Esse quadro demonstra como os itens de conteúdos exigidos das unidades nas DN dos exercícios anteriores, nas partes A, B e C dos respectivos Anexos II, serão realocados na estrutura de conteúdos do e-Contas, quando da emissão da referida Portaria.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os presentes autos à consideração superior propondo que:

- a) sejam submetidos preliminarmente à Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) e posteriormente ao Presidente para, nos termos do Inciso XXX do art. 28, c/c o Inciso III do art. 154 do Regimento Interno/TCU, realizar o sorteio de relator;*

- b) sejam, após o sorteio, encaminhados ao gabinete do ministro relator sorteado;
- c) seja aprovado o anteprojeto de decisão normativa anual que disciplinará a organização e a apresentação dos relatórios de gestão relativamente ao exercício de 2015, constante do Apêndice I desta representação;
- d) sejam, após a aprovação de que trata o subitem b.1 acima e as publicações pertinentes, restituídos à Semec para arquivamento.

Na sessão do Plenário de 26 de agosto de 2015, formulei comunicação ao Plenário, nos termos do art. 75, § 1º, do Regimento Interno, abrindo prazo de dez dias para oferecimento de emendas pelos senhores ministros e de sugestões pelos senhores ministros-substitutos e pelo senhor Procurador-Geral.

Em 4 de setembro de 2015, minha Assessoria recebeu email da Diretoria de Normas e Gestão de Contas, da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, solicitando alterações nos anexos I e II do anteprojeto de decisão normativa, conforme quadros abaixo transcritos:

Os ajustes serão apenas nos anexos I e II do anteprojeto, conforme a seguir:

No Anexo I

<i>ONDE?</i>	<i>COMO ESTÁ</i>	<i>O QUE DEVE SER FEITO</i>	<i>OBSERVAÇÃO</i>
<i>Anexo I, na parte que trata das fundações do Ministério da Justiça</i>	<i>Está escrito: Coordenação Regional da FUNAI de Juína</i>	<i>Alterar para: Coordenação Regional da FUNAI do Noroeste do Mato Grosso</i>	<i>Pedido da Secex-MT</i>
<i>Anexo I, na parte que trata das fundações do Ministério da Justiça</i>	<i>Está relacionada a UPC Museu do Índio</i>	<i>A UPC Museu do Índio deve ser excluída da relação</i>	<i>Acordo entre a Secex-RJ, Secex-MT e a Diretoria de Contas, conforme e-mail anexo, pois as informações do Museu passarão a ser tratadas na conta da Funai.</i>
<i>Anexo I, na parte que trata dos fundos do Ministério da Fazenda</i>	<i>Está relacionado o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS)</i>	<i>A UPC Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) deve ser excluída da relação</i>	<i>Conforme acordado com a SecexFazenda, o FAS passará a ser tratado no contexto das contas da Caixa Econômica Federal</i>
<i>Anexo I, na parte que trata dos órgãos públicos da Justiça do Distrito Federal e Territórios</i>	<i>Está relacionada a Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios</i>	<i>A UPC Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios deve ser excluída da relação</i>	<i>Pedido da SecexAdmin, pois a UPC Corregedoria passará a ser tratada no contexto da conta do TJDFT.</i>
<i>Anexo I, na parte que trata das autarquias do Ministério da</i>	<i>A sigla da Universidade Federal do Sul da Bahia está grafada:UFESBA</i>	<i>Alterar a sigla para UFSB</i>	<i>Sugestão da Secex-BA, conforme e-mail anexo.</i>

<i>Educação</i>			
<i>Anexo I, na parte que trata dos conselhos de fiscalização do exercício profissional</i>	<i>Alguns conselhos estão com datas-limite divergentes da correta, que é 31/5/2016.</i>	<i>Alterar as datas-limite referentes aos conselhos de fiscalização do exercício profissional (todos) para 31/5/2016.</i>	<i>Os conselhos de profissão devem ter data única para o relatório de gestão. Na planilha em anexo estão relacionados os que estão com as datas divergentes e que devem ser ajustados.</i>

Além disso, no Anexo II do anteprojeto, fazer os seguintes ajustes nas seções do relatório de gestão:

Onde se lê:

<i>PLANEJAMENTO ORGANIZACIONAL</i>	
<i>Ementa</i>	<i>Informações sobre como a unidade planeja o cumprimento da sua missão, apresentação dos objetivos e indicadores de monitoramento do alcance dos resultados.</i>

Alterar para:

<i>PLANEJAMENTO ORGANIZACIONAL E DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO</i>	
<i>Ementa</i>	<i>Informações sobre como a unidade planeja o cumprimento da sua missão, apresentação dos objetivos e indicadores de monitoramento do alcance dos resultados e demonstração sintética da execução do orçamento.</i>

Onde se lê:

<i>DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO E INFORMAÇÕES CONTÁBEIS</i>	
<i>Ementa</i>	<i>Conjunto de informações sobre a execução orçamentária e financeira relevantes no contexto de atuação da unidade, demonstração do desempenho financeiro, demonstrações contábeis e notas explicativas.</i>

Alterar para:

<i>DESEMPENHO FINANCEIRO E INFORMAÇÕES CONTÁBEIS</i>	
<i>Ementa</i>	<i>Conjunto de informações sobre a execução financeira relevantes no contexto de atuação da unidade, demonstração do desempenho financeiro, demonstrações contábeis e notas explicativas.</i>

É o relatório.