

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 022.803/2015-7.

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).

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 2015, 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

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 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 2015, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

Transcrevo o inteiro teor da exposição de motivos apresentada pela unidade técnica (doc. 5).

Trata-se de representação da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) apresentando, em apêndice único, anteprojeto de decisão normativa (DN) que disciplinará a organização e a apresentação do rol de responsáveis e das peças de responsabilidade dos órgãos de controle interno e das autoridades supervisoras para formação de processos de contas anuais de unidades prestadoras de contas (UPC) ao TCU relativos ao exercício 2015, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa TCU nº 63/2010 (IN TCU nº 63/2010).

Preliminarmente, importa esclarecer que a escolha do Ministro Walton Alencar como 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 anual de relatório de gestão prevista no art. 3º da IN TCU nº 63/2010 fica prevento para relatar o anteprojeto de DN de processo 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 146/2015 (DN que estabeleceu as regras para a elaboração dos relatórios de gestão e das informações suplementares de 2015 e que foi discutida no TC 019.283/2015-6).

Este anteprojeto de DN foi elaborado pela Diretoria de Normas e Gestão de Contas (Contas) da Semec e contempla sugestões provenientes das unidades técnicas (UT) do Tribunal e dos órgãos de controle interno (OCI) interessados na sistemática de organização e de formação dos processos de contas do exercício de 2015.

Em relação ao texto da DN e seus anexos, foi solicitada sugestão dos principais atores envolvidos no processo, especialmente as UT da Sede e dos estados e a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU).

Em síntese, a proposta de DN ora apresentada contempla aperfeiçoamentos na estrutura e nos conteúdos em relação ao normativo do exercício de 2014, DN TCU 140/2014, além de avançar nos ajustes necessários à conformação com o sistema e-Contas, implantado em 2015, e com o desenvolvimento da auditoria financeira, conforme determinado pelo Acórdão 3608/2014 – Plenário. Para tanto, foram desenvolvidas as seguintes iniciativas:

a) discussão da lista das UPC que compõem o anexo I com as unidades técnicas (UT) e a Secretaria Federal de controle da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU), conforme peça 2;

b) revisão do texto e dos demais anexos da DN de contas do exercício anterior (DN TCU 140/2014), com o objetivo incorporar melhorias decorrentes de sugestões das UT do Tribunal e dos órgãos de controle interno;

c) transferência dos anexos com orientações sobre conteúdo e forma das peças que compõem os processos de contas da DN para o sistema e-Contas;

d) harmonização dos comandos da norma com as alterações de terminologia e de procedimentos incorporadas à sistemática de prestação de contas em decorrência da implantação do e-Contas.

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

- texto da decisão normativa, contendo as regras gerais para o exercício;

- Anexo I – relação das UPC cujos responsáveis devem ter as contas do exercício de 2015 julgadas pelo Tribunal e especificação da data limite para o envio ao TCU das peças dos órgãos de controle interno e da instância supervisora que compõem o processo de contas;

- Anexo II – conteúdo de referência para definição do escopo da auditoria de gestão;

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

Adiante, cada parte do anteprojeto de decisão normativa ora apresentado (texto e anexos) será tratada com maiores detalhes.

TEXTO DO ANTEPROJETO DE DECISÃO NORMATIVA

Quanto ao texto da decisão normativa objeto deste anteprojeto, comparativamente ao texto da DN TCU 140/2014, as alterações mais significativas foram realizadas em razão da implantação do sistema e-Contas e do alinhamento das contas anuais com a auditoria financeira. Assim, as mudanças que merecem destaque, em relação ao texto da DN, são as seguintes:

a) exclusão das referências às peças previstas no art. 13 da IN TCU nº 63/2010 como anexo da DN: *a proposta de DN continua relacionando, no art. 2º, as peças de responsabilidade das UPC, dos órgãos de controle interno e das autoridades supervisoras, porém, não mais como anexo. Os anexos que tratavam dessas peças nas DN anteriores traziam orientações para ajudar cada instância na sua elaboração. Com a implantação do e-Contas, neste ano, as orientações serão tratadas nesse sistema, em forma de documentos de ajuda;*

- b) reforço da obrigatoriedade de observância das orientações contidas no sistema e-Contas na elaboração das peças a que se refere o anteprojeto de DN: com a implantação do e-Contas, a Semec iniciou esforço no sentido de deixar as normas de contas mais concisas, transferindo as orientações mais detalhadas para os documentos de ajuda no referido sistema. Com isso, foi necessário reforçar a oficialidade de tais orientações, corroborada pelo Plenário do Tribunal ao aprovar a DN. É o caso, por exemplo, dos §§ 4º e 5º do art. 2º e caput do art. 3º, entre outros;*
- c) transferência da data de publicação dos relatórios de gestão das UPC relacionadas no anexo I da DN para o momento da conclusão dos trabalhos do OCI: desde 2008, a orientação às unidades técnicas tem sido para publicar todos os relatórios de gestão em até 45 dias do seu recebimento. Dessa forma, em relação às UPC escolhidas para terem as contas julgadas e receberem a auditoria anual, ocorriam muitos casos de cancelamento da publicação para substituição do relatório de gestão em razão de incorreções detectadas pelos órgãos de controle interno. Assim, com a publicação passando a ocorrer junto com a conclusão dos trabalhos do OCI, além de garantir melhor qualidade dos relatórios, evitará o cancelamento de publicações, que gera insegurança para os usuários das informações.*
- d) inclusão da verificação da exatidão das demonstrações contábeis como requisito para a realização dos objetivos da auditoria anual: foi proposta a inclusão do inciso IV no art. 8º que relaciona a necessidade de os órgãos de controle interno verificarem a exatidão das demonstrações contábeis, conforme determina o art. 16, inciso I, da Lei nº 8.443/92. Essa proposição também tem o propósito de induzir o uso de procedimentos da auditoria financeira na análise das contas anuais, conforme orienta o Acórdão 3608/2014 – Plenário;*
- e) substituição da obrigatoriedade de os OCI elaborarem a matriz de responsabilização pela informação, no sistema, dos elementos essenciais para atribuir responsabilidade por falha ou irregularidade: nas edições anteriores da norma, exigia-se que os órgãos de controle interno elaborassem matriz de responsabilização quando da proposição de julgamento de conta com ressalva ou pela irregularidade. Na fase 2 do desenvolvimento do e-Contas, com início previsto para outubro/2015, o rol de responsáveis, os procedimentos e informações para a responsabilização de agentes por atos irregulares e a peça resultante dessa análise do OCI, que é o certificado de auditoria, serão estruturados (tabulados). Com isso, a norma não faz mais menção à matriz propriamente dita, substituída pela exigência de os OCI observarem os elementos essenciais para a responsabilização, conforme § 5º do art. 10 e anexo III no normativo ora proposto.*

Além dos destaques tratados no item 8 acima, foi elaborado quadro comparativo entre os textos das DN 134/2014 e da DN ora proposta, com as respectivas justificativas (peça 3), a ser publicado no Portal do Tribunal na Internet, quando da aprovação da decisão normativa pelo Plenário.

ANEXO I

A seleção das UPC para constituição de processo de contas é feita, em cada ano, 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 UPC que teriam o processo de contas daquele exercício constituído. Além disso, na ocasião, foi elaborada proposta de relação das UPC que teriam as contas de 2011, 2012 e 2013 julgadas.

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

- a) **desenvolvimento do módulo de avaliação das UPC no sistema GesContas:** o GesContas foi desenvolvido pela Diretoria de Contas, com apoio do Seade/STI, utilizando-se a ferramenta Oracle Application Express (Oracle Apex), com função de auxiliar a gestão da prestação de contas ao Tribunal. Nesse sistema, há um módulo dedicado à avaliação e classificação das UPC para efeito de seleção daquelas cujas contas serão julgadas;*
- b) **avaliação e classificação das UPC com base no contexto do órgão vinculador e das políticas públicas por ele conduzidas:** até o exercício de 2013, a classificação das UPC ocorria no contexto da clientela de cada unidade técnica; a partir de 2014, as UPC passaram a ser avaliadas e classificadas considerando o contexto do órgão (especialmente ministério) a que se vincula. Essa alteração foi adotada, à época, 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 para permitir avaliação de cada UPC de forma mais adequada ao contexto de seu órgão vinculador. Ao todo, são 82 fatores de avaliação para os três critérios.*

Com base nessa metodologia, a então Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo (Segest), por intermédio da Diretoria de Contas, conduziu o processo de avaliação das UPC, orientando as UT sobre os procedimentos quanto à operacionalização do sistema de Gestão de Contas (GesContas), usado para a seleção das UPC, e aos critérios a serem observados.

Concluída a avaliação das UPC no GesContas, foi estabelecido prazo para que as UT pudessem, em conjunto com os respectivos órgãos de controle interno, especialmente a SFC/CGU, propor ajustes na lista final de UPC que comporiam as propostas de anexo I da decisão normativa do exercício de 2014 (que resultou na DN TCU 140/2014) e de anexo I da DN de 2015 (representada por este anteprojeto).

Dessa forma, o anexo I do presente anteprojeto de DN foi elaborado com base na relação das UPC elaborada em 2014 e revisada em agosto e setembro/2015 pelas unidades técnicas e pela SFC/CGU, conforme peça 2.

DEMAIS ANEXOS

Os demais anexos que compõem o anteprojeto de DN de 2015 sofreram modificações em relação às DN dos exercícios anteriores. Os anexos II a VII tratavam de detalhamento de conteúdo e da forma de apresentação das informações do rol de responsáveis das peças de responsabilidade dos órgãos de controle interno e das autoridades supervisoras das contas, previstas no art. 13 da IN TCU nº 63/2010. Com a implantação do sistema e-Contas neste ano, o detalhamento de tais conteúdos será feito nos documentos de orientações do próprio sistema, deixando, com isso, a norma mais concisa.

A razão principal da proposta de transferência das orientações quanto a conteúdos e formatos dessas peças para o sistema e-Contas é o fato de já estar em desenvolvimento a estruturação (tabulação das informações) de algumas delas para o exercício de 2015, como é o caso do rol de responsáveis e do certificado de auditoria. Com essa nova funcionalidade do e-Contas, o rol será elaborado pelas UPC diretamente no sistema, assim como a caracterização da responsabilidade dos agentes arrolados por eventuais falhas ou irregularidades constatadas pelo órgão de controle interno e a elaboração do certificado de auditoria.

Dessa forma, apenas o anexo I, que define as UPC cujas contas dos responsáveis serão julgadas pelo Tribunal, foi mantido como nos normativos dos exercícios anteriores, conforme os itens 13 e 14 desta representação.

As modificações nos demais anexos podem ser assim resumidas:

- a) o anexo II, que antes tratava do rol de responsáveis, traz, no presente anteprojeto, a relação dos tópicos da gestão das UPC passíveis de serem considerados pelos órgãos de controle interno na definição do escopo da auditoria nas contas. A manutenção da relação de tais tópicos em anexo específico do anteprojeto justifica-se pelo fato de que eles servem de base para o planejamento da auditoria de gestão a ser feito pelos órgãos de controle interno em conjunto com as unidades técnicas do Tribunal, conforme art. 14 da Resolução TCU nº 234/2010;*
- b) o anexo III, que nas edições anteriores tratava dos relatórios e pareceres das instâncias obrigadas ao pronunciamento sobre as contas, passou a cuidar dos elementos que devem ser considerados pelos órgãos de controle interno no momento da responsabilização dos gestores por falhas e irregularidades constatadas. Os relatórios e pareceres que eram objeto desse anexo III nas DN anteriores passaram a ser tratados como informações suplementares pelo art. 6º da DN TCU 146/2015 (DN de relatórios de gestão de 2015 recentemente aprovada pelo Plenário), com orientações adicionais no sistema e-Contas;*
- c) os anexos IV, V, VI que existiam nas DN anteriores tratando das peças de responsabilidade dos órgãos de controle interno (relatório, certificado de auditoria e parecer do dirigente de órgão de controle interno, respectivamente) foram excluídos da DN ora proposta, sendo que as orientações para a elaboração de tais peças serão detalhadas em documentos de ajuda do sistema e-Contas;*
- d) o anexo VII das DN anteriores, correspondente ao pronunciamento de autoridade supervisora da conta, a exemplo das peças dos órgãos de controle interno, foi excluído do anteprojeto, com as orientações sendo transferidas para o e-Contas.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- a) sejam encaminhados ao Gabinete do Ministro Walton Alencar;*
- b) o Tribunal aprove o anteprojeto de decisão normativa constante da peça 4, que 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 comporão os processos de contas de 2015, a serem apresentadas em 2016, nos termos do art. 4º da IN TCU nº 63/2010;*
- c) sejam restituídos à Semec, para arquivamento, após as publicações pertinentes.*

Na sessão do Plenário de 14 de outubro de 2015, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em virtude de meu afastamento, formulou 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.

É o relatório.

VOTO

Trata-se 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 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 2015, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

Como destacado pela unidade técnica, este projeto contempla sugestões das unidades técnicas do Tribunal e órgãos de controle interno, interessados na sistemática de organização e de formação dos processos de contas do exercício de 2015.

Com base nessas sugestões e nas alterações decorrentes da implantação do Sistema de Prestação de Contas (e-Contas) e do desenvolvimento da auditoria financeira, conforme determinado pelo Acórdão 3608/2014 – Plenário, a sistemática atual está sendo aperfeiçoada, em especial, pela implementação das seguintes mudanças em relação ao normativo do exercício de 2014, Decisão Normativa TCU nº 140/2014:

- a) exclusão das referências às peças previstas no art. 13 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010 como anexo da decisão normativa;
- b) reforço da obrigatoriedade de observância das orientações contidas no sistema e-Contas na elaboração das peças a que se refere o anteprojeto de decisão normativa;
- c) transferência da data de publicação dos relatórios de gestão das unidades prestadoras de contas relacionadas no anexo I da decisão normativa para o momento da conclusão dos trabalhos do órgão de controle interno;
- d) inclusão da verificação da exatidão das demonstrações contábeis como requisito para a realização dos objetivos da auditoria anual;
- e) substituição da obrigatoriedade de os órgãos de controle interno elaborarem a matriz de responsabilização pela informação, no sistema, dos elementos essenciais para atribuir responsabilidade por falha ou irregularidade.

As demais alterações de conteúdo, em comparação com a Decisão Normativa TCU nº 140/2014, estão detalhadas em quadro comparativo (doc. 3).

Em consonância com a proposta formulada pela unidade técnica, o normativo ficou assim estruturado:

- Texto da decisão normativa: regras gerais para o exercício de 2015;
- Anexo I: relação das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis devem ter as contas do exercício de 2015 julgadas pelo Tribunal e especificação da data-limite para envio ao TCU das peças dos órgãos de controle interno e da instância supervisora que comporão o processo de contas;
- Anexo II – conteúdo de referência para definição do escopo da auditoria de gestão;
- Anexo III – elementos a serem considerados pelos órgãos de controle interno na responsabilização pelas falhas e irregularidades dos agentes arrolados na conta.

Observa-se que a estrutura da decisão normativa apresentada pelo anteprojeto também sofreu modificações em relação às decisões normativas de exercícios anteriores.

O texto principal da decisão normativa, com regras gerais para o exercício, foi mantido, porém com ajustes, em decorrência das alterações de conteúdo anteriormente mencionadas.

O Anexo I foi elaborado com base na relação das unidades prestadoras de contas preparada em 2014, por meio de uma nova metodologia de seleção, e revisada em agosto e setembro/2015 pelas unidades técnicas do Tribunal e pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU), conforme doc. 2.

A nova metodologia de seleção de unidades prestadoras de contas utilizada em 2014 contemplou o desenvolvimento de módulo de avaliação das unidades prestadoras de contas no sistema GesContas; avaliação e classificação das unidades prestadoras de contas com base no contexto do órgão vinculador e das políticas públicas por ele conduzidas; e melhoria nos fatores de avaliação dos critérios de relevância, risco e materialidade.

O Anexo II, que nas decisões normativas anteriores tratava do rol de responsáveis, traz, no presente anteprojeto, a relação dos tópicos da gestão das unidades prestadoras de contas passíveis de serem considerados pelos órgãos de controle interno na definição do escopo da auditoria nas contas. Tais tópicos são úteis para o planejamento da auditoria de gestão feito pelos órgãos de controle interno em conjunto com as unidades técnicas do Tribunal, conforme art. 14 da Resolução TCU nº 234/2010.

O Anexo III, que nas edições anteriores tratava dos relatórios e pareceres das instâncias obrigadas ao pronunciamento sobre as contas, passou a cuidar dos elementos que devem ser considerados pelos órgãos de controle interno no momento da responsabilização dos gestores por falhas e irregularidades constatadas.

Os anexos IV, V, VI e VII das decisões normativas anteriores, sobre peças de responsabilidade dos órgãos de controle interno (relatório, certificado de auditoria e parecer do dirigente de órgão de controle interno) e pronunciamento de autoridade supervisora da conta, foram excluídos da decisão normativa proposta, tendo em vista que as orientações para elaboração de tais peças foram transferidas para o sistema e-Contas.

Na sessão ordinária de 14 de outubro de 2015, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em virtude de meu afastamento, formulou 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 6 de novembro 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 no anexo I do anteprojeto de decisão normativa, em virtude da Medida Provisória nº 696/2015, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e de propostas recebidas de unidades técnicas do Tribunal, justificadas no doc. 9 dos autos. A nova versão do anexo I do anteprojeto de decisão normativa consta do doc. 8 dos autos.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de novembro de 2015.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator