



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE N.º 152-A, DE 2013

(Do Sr. Eduardo da Fonte)

Requer que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, com auxílio dos órgãos técnicos do Congresso Nacional e, eventualmente, do Poder Executivo, realize ato de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial no Tribunal de Contas da União, quanto à legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade de seus atos administrativos que não envolvam a atividade finalística do TCU; tendo parecer da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, pelo arquivamento (relator: DEP. WILSON FILHO).

DESPACHO:

NUMERE-SE. PUBLIQUE-SE. ENCAMINHE-SE, EM DEVOLUÇÃO, À COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE.

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Interna nas Comissões

S U M Á R I O

I - Proposta inicial

II - Na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle:

- Relatório prévio
- Relatório final
- Parecer da Comissão
- Voto em separado

Senhor Presidente,

REQUEIRO, nos termos do art. 70 da Constituição Federal, do art. 90 da Lei 8.443, de 1992, e conforme os incisos I e II do art. 60 e art. 61 c/c o §1º do art. 100, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ouvido o Plenário desta Comissão, sejam adotadas as medidas necessárias para realizar ato de fiscalização e controle dos atos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais no Tribunal de Contas da União, quanto à legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade.

Para evitar conflito de interesses, proponho que os atos de fiscalização e controle sejam realizados pelos órgãos técnicos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e, sendo necessário, do Poder Executivo.

JUSTIFICAÇÃO

Nos termos do art. 70 da Constituição, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta é exercida pelo Congresso Nacional.

2. O art. 90 da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/92) estipula que a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Tribunal de Contas da União será exercida pelo Congresso Nacional”.
3. É de se destacar que a presente PFC não se propõe a analisar ou emitir juízo de valor sobre a ação finalística do TCU, em especial, seus acórdãos e decisões em processos de auditoria ou tomada de contas.
4. A PFC pretende examinar e avaliar os atos administrativos referentes à atividade meio do TCU do ponto de vista da legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade.
5. Todos os agentes políticos do Estado, independentemente de seu grau hierárquico, precisam prestar contas de suas atividades no desempenho do **múnus** público.
6. Nenhum órgão público pode tornar-se uma verdadeira “ilha” incomunicável. É preciso remediar o risco da clausura corporativa, que é particularmente ameaçador quando se trata do órgão responsável por auxiliar o Congresso Nacional a exercer sua competência constitucional de fiscalizar a União e as entidades da

administração direta e indireta.

7. O TCU possui um dos melhores e mais bem preparados corpos funcionais do Brasil e tem prestado um serviço inestimável ao País ao longo dos anos.
8. A propositura pretende dar mais transparência aos atos administrativos do TCU para evitar sejam contaminados pelo corporativismo que, invariavelmente, interfere na definição do que atende aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da atuação administrativa.
9. Os relatórios formais encaminhados pelo TCU não são suficientes para uma análise mais criteriosa do trabalho que vem sendo desenvolvido pela Corte, de modo que, para o exercício efetivo desse mister, é necessário perscrutar dados objetivos da atividade do Tribunal.
10. A Proposta de Fiscalização e Controle servirá, principalmente, para aferir como o TCU está exercendo suas competências constitucionais como órgão auxiliar do Congresso Nacional, relativamente a seus atos administrativos. Isso porque, segundo várias vezes ressaltado, não se trata de aferir sua atividade fim.

Sala da Comissão, 03 de dezembro de 2013.

Deputado EDUARDO DA FONTE
PP/PE

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

RELATÓRIO PRÉVIO

1 DA SOLICITAÇÃO DE PFC

1. A proposta de Fiscalização e Controle sob exame requer que sejam adotadas as medidas necessárias para realizar ato de fiscalização e controle dos atos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais no Tribunal de Contas da União (TCU), quanto à legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade.

2. Para fundamentar a solicitação foram invocados os artigos 70 da Constituição Federal; art. 90 da Lei nº 8.443, de 1992 (Lei Orgânica do TCU) e arts.

60 e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

3. O Autor propõe que os atos de fiscalização e controle sejam realizados pelos órgãos técnicos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e, sendo necessário, do Poder Executivo, evitando dessa forma possíveis conflitos de interesses.

2 DA COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO

4. O art. 32, XI, “b”, Parágrafo único, e art. 60, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, amparam a competência desta Comissão. A saber:

XI – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle:

.....

b) acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as sociedades e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, sem prejuízo do exame por parte das demais Comissões nas áreas das respectivas competências e em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal;

.....

Parágrafo único. Os campos temáticos ou áreas de atividades de cada Comissão Permanente abrangem ainda os órgãos e programas governamentais com eles relacionados e respectivo acompanhamento e fiscalização orçamentária, sem prejuízo da competência da Comissão Mista Permanente a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal.

.....

Art. 60. Constituem atos ou fatos sujeitos à fiscalização e controle do Congresso Nacional, de suas Casas e Comissões:

I – os passíveis de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial referida no art. 70 da Constituição Federal;

5. Na mesma linha dispõe a Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992):

Art. 90. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Tribunal de Contas da União será exercida pelo Congresso Nacional, na forma definida no seu regimento comum.

§ 1º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

§ 2º No relatório anual, o Tribunal apresentará análise da evolução dos custos de controle e de sua eficiência, eficácia e economicidade.

3 OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

6. Assinala o Autor que todos os agentes políticos do Estado, independentemente de seu grau hierárquico, precisam prestar contas de suas atividades no desempenho do *múnus* público.

7. Afirma que nenhum órgão público pode tornar-se uma verdadeira “ilha” incomunicável. Prossegue para registrar que é “preciso remediar o risco da clausura corporativa”, que é particularmente ameaçador quando se trata do órgão responsável por auxiliar o Congresso Nacional a exercer sua competência constitucional de fiscalizar a União e as entidades da administração direta e indireta.

8. Destaca que os relatórios formais periodicamente encaminhados pelo TCU ao Congresso Nacional não são suficientes para uma análise mais criteriosa do trabalho que vem sendo desenvolvido pela Corte, de modo que, para o exercício efetivo desse mister, é necessário perscrutar dados objetivos da atividade da Corte de Contas, mediante processo regular de fiscalização.

9. Importa assinalar que o exercício das atividades regulares do TCU demanda apreciável volume de recursos. Nos últimos três exercícios, por exemplo, 2013, 2014 e 2015, os orçamentos aprovados para a Corte de Contas foram de R\$ 1,5 bilhão, R\$ 1,6 bilhão e R\$ 1,8, respectivamente.

10. Portanto, afigura-se-nos inegável a oportunidade e conveniência da presente proposição, uma vez que possibilitará ao Congresso Nacional, titular do Controle Externo (art. 71, da CF), a efetiva fiscalização dos recursos públicos geridos pelo TCU.

11. Além desse aspecto, por si só, de grande relevo, há que se ressaltar que a iniciativa eliminará situação hoje existente em que entidade integrante da administração pública permaneça excepcionada do princípio da fiscalização, que alcança todos os que gerem recursos públicos, e da submissão ao controle externo, de forma não autorizada pela Constituição, nos termos do art. 70 da Constituição:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

12. A proposição, portanto, oferece ao Congresso Nacional a oportunidade de exercer o controle externo nos atos administrativos dos gestores do TCU, por meio de fiscalização específica, razão pela qual encontra pleno amparo nas competências desta Comissão.

4 DO ALCANCE JURÍDICO E ADMINISTRATIVO

13. A fiscalização pretendida deverá examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão no âmbito do TCU quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, pois, como descrito na proposta, não se pretende analisar ou emitir juízo de valor acerca da atividade finalística do TCU.

5 DO PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

14. A execução desta PFC se dará mediante a realização de auditoria de conformidade nas unidades administrativas do TCU com vistas a examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, dos últimos 05 anos. Caso a relatoria desta PFC julgue necessário, poderá, justificadamente, ampliar ou reduzir período de abrangência de fiscalização.

15. Para desenvolver os trabalhos, o Relator desta PFC:

- a) Contará com o apoio técnico e especializado da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, conforme proposto pelo Autor, com base no item V do art. 262 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD);¹

¹ Art. 262. Os serviços administrativos da Câmara reger-se-ão por regulamentos especiais, aprovados pelo Plenário, considerados partes integrantes deste Regimento, e serão dirigidos pela Mesa, que expedirá as normas ou instruções complementares necessárias.

Parágrafo único. Os regulamentos mencionados no caput obedecerão ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e aos seguintes princípios:

.....

- b) Solicitar, caso entenda necessário para a efetividade dos trabalhos, a provisão de meios, incluídos recursos humanos especializados, aos demais órgãos técnicos da Casa ou externos a ela, conforme previsto no inciso III do art. 61 do RICD;² e
- c) Realizar viagens de serviços para fiscalizar unidades externas do TCU sediadas nas Unidades da Federação.

16. Os trabalhos serão desenvolvidos mediante a adoção dos procedimentos abaixo descritos, sem prejuízo da adoção de outras medidas julgadas necessárias para o atingimento dos objetivos da PFC, cabendo ao Relator:

- a) elaborar o plano de auditoria, incluindo o prazo de execução dos trabalhos e o detalhamento do escopo da fiscalização;
- b) comunicar ao Presidente do TCU os nomes dos integrantes da equipe técnica formada no âmbito da Câmara dos Deputados que o apoiará na fiscalização objeto desta Proposta;
- c) solicitar ao TCU, caso entenda necessário, a indicação de Auditores de Controle Externo de que trata o art. 86 da Lei nº 8.443, de 1992,³

V – existência de assessoria de orçamento, controle e fiscalização financeira, acompanhamento de planos, programas e projetos, a ser regulamentada por resolução própria, para atendimento à Comissão Mista Permanente a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, bem como às Comissões Permanentes, Parlamentares de Inquérito ou Especiais da Casa, relacionada ao âmbito de atuação destas.

² Art. 61. A fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, pelas Comissões, sobre matéria de competência destas, obedecerão às regras seguintes:

.....

III – aprovado pela Comissão o relatório prévio, o mesmo Relator ficará encarregado de sua implementação, sendo aplicável à hipótese o disposto no § 6º do art. 35;

.....

Art. 35

§ 6º Do ato de criação constarão a provisão de meios ou recursos administrativos, as condições organizacionais e o assessoramento necessários ao bom desempenho da Comissão, incumbindo à Mesa e à Administração da Casa o atendimento preferencial das providências que a Comissão solicitar

³ Art. 86. São obrigações do servidor que exerce funções específicas de controle externo no Tribunal de Contas da União:

- I - manter, no desempenho de suas tarefas, atitude de independência, serenidade e imparcialidade;
- II - representar à chefia imediata contra os responsáveis pelos órgãos e entidades sob sua fiscalização, em casos de falhas e/ou irregularidades;
- III - propor a aplicação de multas, nos casos previstos no regimento interno;

devidamente especializados nas áreas/processos objeto da presente fiscalização, para a realização dos trabalhos de campo junto às unidades administrativas do TCU, segundo o plano de auditoria previamente aprovado; e

- d) receber, na hipótese da alínea “c” anterior, o relatório relativo aos trabalhos de campo como subsídio aos trabalhos da relatoria.

5.1 Objeto da fiscalização

- 17. A auditoria deverá abranger, no mínimo, as seguintes áreas/processos:

5.1.1 Área de pessoal

- 5.1.1.1 Folha de pagamento
- 5.1.1.2 Jornada de trabalho de servidores
- 5.1.1.3 Cessões e requisições de servidores
- 5.1.1.4 Concessão e alteração de aposentadorias e pensões

5.1.2 Área de licitações, contratos e patrimônio

- 5.1.2.1 Processos de aquisições de bens e serviços
- 5.1.2.2 Fiscalização da execução de contratos
- 5.1.2.3 Demais despesas oriundas do Orçamento Geral do TCU

5.1.3 Área de Tecnologia da Informação - TI

- 5.1.3.1 Governança corporativa de TI
- 5.1.3.2 Gestão de riscos e custos de TI

5.1.4 Área contábil e operacional

- 5.1.4.1 Processo contábil – registros e demonstrativos
- 5.1.4.2 Processos de prestação de contas
- 5.1.4.3 Processo orçamentário e financeiro

IV - guardar sigilo sobre dados e informações obtidos em decorrência do exercício de suas funções e pertinentes aos assuntos sob sua fiscalização, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados à chefia imediata.

5.1.4.4 Avaliação de controles internos

5.1.5 Transparência e acesso aos cidadãos de informações do Tribunal - inciso II do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF)

18. Findo os trabalhos de fiscalização, esta Relatoria apresentará à deliberação desta Comissão Relatório Final contendo as conclusões, recomendações, medidas complementares a serem adotadas ou proposta de arquivamento da matéria, caso tenham sido atingidos os objetivos pretendidos.

6 VOTO

Em função do exposto, **VOTO** no sentido de que esta Comissão acolha a proposição em tela para implementação desta PFC na forma descrita no Plano de Execução e na Metodologia de Avaliação acima apresentado.

Sala da Comissão, em de de 2015.

DEPUTADO HISSA ABRAHÃO

Relator

OS DOCUMENTOS PRODUZIDOS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DESTA PFC ENCONTRAM-SE NO PROCESSADO
--

RELATÓRIO FINAL

1 – RELATÓRIO

1.1 Histórico

O nobre Autor desta proposta de fiscalização solicitou a esta Comissão que realizasse *“ato de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial no Tribunal de Contas da União, quanto à legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade de seus atos administrativos que não envolvam a atividade finalística do TCU”*.

O Autor justifica o seu pedido com os seguintes argumentos:

Nos termos do art. 70 da Constituição, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta é exercida pelo

Congresso Nacional.

2. O art. 90 da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/92) estipula que a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Tribunal de Contas da União será exercida pelo Congresso Nacional”.

3. É de se destacar que a presente PFC não se propõe a analisar ou emitir juízo de valor sobre a ação finalística do TCU, em especial, seus acórdãos e decisões em processos de auditoria ou tomada de contas.

4. A PFC pretende examinar e avaliar os atos administrativos referentes à atividade meio do TCU do ponto de vista da legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade.

5. Todos os agentes políticos do Estado, independentemente de seu grau hierárquico, precisam prestar contas de suas atividades no desempenho do *múnus* público.

6. Nenhum órgão público pode tornar-se uma verdadeira “ilha” incomunicável. É preciso remediar o risco da clausura corporativa, que é particularmente ameaçador quando se trata do órgão responsável por auxiliar o Congresso Nacional a exercer sua competência constitucional de fiscalizar a União e as entidades da administração direta e indireta.

7. O TCU possui um dos melhores e mais bem preparados corpos funcionais do Brasil e tem prestado um serviço inestimável ao País ao longo dos anos.

8. A propositura pretende dar mais transparência aos atos administrativos do TCU para evitar sejam contaminados pelo corporativismo que, invariavelmente, interfere na definição do que atende aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da atuação administrativa.

9. Os relatórios formais encaminhados pelo TCU não são suficientes para uma análise mais criteriosa do trabalho que vem sendo desenvolvido pela Corte, de modo que, para o exercício efetivo desse mister, é necessário perscrutar dados objetivos da atividade do Tribunal.

10. A Proposta de Fiscalização e Controle servirá, principalmente, para aferir como o TCU está exercendo suas competências constitucionais como órgão auxiliar do Congresso Nacional, relativamente a seus atos administrativos. Isso porque, segundo várias vezes ressaltado, não se trata de aferir sua atividade fim.

Em 14 de outubro de 2015, esta Comissão aprovou o relatório prévio apresentado pelo então Relator Dep. Hissa Abrahão. Sobre a competência desta Comissão para analisar o tema proposto, demonstrou o então Relator:

(...) dispõe a Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992):

Art. 90. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Tribunal de Contas da União será exercida pelo

Congresso Nacional, na forma definida no seu regimento comum.

§ 1º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

§ 2º No relatório anual, o Tribunal apresentará análise da evolução dos custos de controle e de sua eficiência, eficácia e economicidade.

O Relatório Prévio, ao tratar do plano de execução e metodologia de avaliação, enfatizou a necessidade de se promover a Transparência Pública e a importância desta PFC para atingir este objetivo.

Após a aprovação do relatório prévio, o Deputado Hissa Abrahão não deu o prosseguimento à execução da Proposta de Fiscalização e Controle, devolvendo o processo à CFFC, sem manifestação, em 19 de maio de 2016. Designado relator em 15 de junho de 2016, o Deputado Valtenir Pereira procedeu da mesma forma, devolvendo o processo à CFFC, sem manifestação, em 28 de agosto de 2017. Logo em seguida, fui designado relator em 13 de setembro de 2017.

1.2 Análise

Preliminarmente, é importante destacar que a necessidade de realizar uma avaliação do sistema de controles internos da entidade auditada. Conforme prescreve a ISSAI 4000 (Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores para Auditoria de Conformidade), aprovada pela Intosai (Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores), é imprescindível entender a entidade e o seu ambiente, incluindo o controle interno. Prescreve a norma que “O auditor deve ter um entendimento da entidade auditada e do seu ambiente, incluindo o controle interno da entidade, para permitir o planejamento e a execução efetivos da auditoria”.

Adicionalmente, os Padrões de Auditoria de Conformidade do Próprio Tribunal de Contas da União definem Controles Internos como um:

“Conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar que os objetivos dos órgãos e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público”

Para delimitar o escopo deste trabalho, decidiu-se, portanto, avaliar os resultados produzidos pelo sistema de controles internos do Tribunal de Contas da

União, de forma a verificar se a sua atuação é eficaz e eficiente, evidencia eventuais desvios ao longo da gestão e assegura o alcance dos objetivos da administração pública.

O resultado do trabalho da unidade de Controle Interno do Tribunal de Contas da União é publicado anualmente em seu sítio sob o título “Relatórios de Auditoria de Gestão”⁴. Adicionalmente, são disponibilizados os seguintes documentos: Certificado de Auditoria, Parecer do Dirigente do órgão de controle interno e o Pronunciamento do Ministro-Presidente. No momento da execução desta proposta de fiscalização e controle, estavam disponíveis as informações referentes aos anos de 2011 a 2016. Portanto, foi definido que o escopo de análise desta relatoria limitar-se-á aos documentos que tratam dos exercícios de 2015 e 2016.

1.2.1 Exercício de 2015

O relatório de auditoria anual das contas do Tribunal de Contas da União referente ao período de 1/1/2015 a 31/12/2015 foi elaborado no âmbito do processo TC 012.107/2016-6, com o objetivo de certificar a gestão dos seguintes responsáveis:

- Presidente: AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA;
- Secretário-Geral de Controle Externo: RAINÉRIO RODRIGUES LEITE;
- Secretário-Geral de Administração: CARLOS ROBERTO CAIXETA;
- Secretário-Geral da Presidência: EDUARDO MONTEIRO DE REZENDE;

A Auditoria Anual das Contas do TCU é realizada em atendimento às prescrições contidas no inciso IV do art. 49 c/c o art. 50, inciso II da Lei nº 8.443/1992, ao art. 4º da Instrução Normativa TCU 63/2010 e à Decisão Normativa TCU 147, de 11 de novembro de 2015, artigos 7º a 10º. É importante constar que a IN 63/2010:

Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da **administração pública federal**, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992

Conclui-se, portanto, que os atos administrativos do Tribunal de Contas da União submetem-se ao mesmo exame de auditoria ao qual está submetida toda a

⁴ Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorio-de-auditoria-de-gestao/>>.

Administração Pública Federal; o que não poderia ser diferente, em respeito aos diversos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Os trabalhos desenvolvidos envolveram instruções processuais, fiscalizações em unidades regionais e da sede, e acompanhamentos da gestão e foi realizado pela Secretaria de Controle Interno - Secoi, ao longo do período, no cumprimento de sua finalidade de assessorar o Presidente do TCU na supervisão da gestão orçamentário-financeira e patrimonial do Tribunal, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

O Plano Anual de Fiscalização Interna da SECOI para o exercício de 2015 abrangeu unidades/áreas do TCU regionais e da sede que foram objetos de auditoria; por sua vez, o Plano de Acompanhamento da SECOI contemplou as ações do TCU que, no exercício anterior, foram indicadas como alvo de acompanhamento ao longo de 2015. Foram realizadas as seguintes auditorias: Auditoria de gestão nas contas de 2014 do TCU (TC 004.394/2015-1); Auditoria na Secex-RJ (TC 007.456/2015-8); Auditoria na SecexEstatais-RJ (TC 007.578/2015-8); Levantamento de Auditoria no Sistema de Gestão de Pessoas – SGP (TC 019.385/2015-3); Auditoria na Secex-MG (TC 019.394-2015-2); Auditoria na Secex-PR (TC 024.065/2015-3); Auditoria na Secex-PI (TC 003.120/2015-5).

Dentre esses trabalhos, destacam-se as recomendações e determinações da SECOI nos seguintes processos:

- **Auditoria na Secex-RJ (TC 007.456/2015-8):** Como resultado desta auditoria, o TCU recomendou que a Secex/RJ não atribua aos seus estagiários a elaboração de documentos específicos da atividade de Controle Externo - CEx, limitando a atuação de tais estudantes a procedimentos de apoio operacional às atividades do Tribunal. Outra recomendação relacionada a este problema foi a obrigatoriedade para que conste, expressamente, no Termo de Compromisso, as atividades desenvolvidas pelos estagiários. Outras recomendações no âmbito deste processo foram: à Secex-RJ, evitar contratação de mão de obra terceirizada por postos de trabalho, dando preferência ao modelo de contratação de execução indireta de serviço baseado na prestação e na remuneração de serviços mensurados por

resultados; à Secretaria-Geral de Administração – Segedam, normatizar a gestão de estagiários no TCU, atentar para a idade excessiva dos veículos disponibilizados à Secex-RJ e divulgar boas práticas para realização de cotação eletrônica nas dispensas de licitação; e à Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex, orientar as outras Unidades Técnicas para que não atribuam a estagiários atividades de CEx.

- **Auditoria na Secex-Estatais (TC 007.578/2015-6):** Esta auditoria produziu recomendações no sentido de capacitar os servidores da Secex-Estatais a lidar com questões de segurança da informação, no intuito de diminuir a exposição ao risco de vazamento de dados sensíveis.
- **Levantamento de Auditoria no SGP (TC 019.385/2015-3):** No âmbito deste processo, o TCU determinou à Segedam e à STI, em conjunto com a Secoi, desenvolvam indicadores que possibilitem o regular exercício das atividades de controle interno da gestão de pessoal no TCU.
- **Auditoria na Secex-MG (TC 019.294/2015-2):** Esta auditoria produziu recomendações à Secex-MG para que adote providências para regularizar a situação relativa à utilização de veículo oficial do TCU e o recebimento concomitante de adicional de embarque e desembarque por servidores.

No mesmo exercício, foram realizados acompanhamentos que resultaram em recomendações/determinações. Destacam-se as seguintes:

- **Acompanhamento da Reforma da Sede da Secex-BA (TC 010.341/2015-3):** Deu ciência à Secex/BA e a Segedam de uma série de impropriedades encontradas, com o intuito de evitar reincidência. Exemplos: ausência da nomeação do preposto da contratada, atraso na entrega do cronograma físico-financeiro, etc. Recomendou a celebração de termo aditivo ao contrato de reforma para regularizar pendências relacionadas às alterações nos projetos, regularizar alíquota de contribuição previdenciária, entre

outras correções.

- **Acompanhamento da Obra de Construção da Escola Superior de Controle – Esuc (TC 018.564/2015-1):** foi dada ciência à Segedam de algumas observações sobre a ausência de análise de suficiência, autenticidade e validade em anotações de responsabilidade técnica; manifestações técnicas intempestivas sobre o atraso na entrega do cronograma físico-financeiro; apólices de seguro com abrangência insuficiente; autorização para início da obra antes da emissão do alvará de construção. Diante disto, recomendou à Segedam que as informações operacionais relevantes sejam registradas tempestivamente e que adote medidas administrativas que melhorem o processo de obtenção das apólices de seguro.
- **Acompanhamento das rotinas de concessão de passagens aéreas (TC 009.120/2015-7):** a Secretaria recomendou à unidade responsável pela emissão das passagens que realize acompanhamento por meio de indicadores de tempestividade das solicitações de reservas de passagens, com o objetivo de facilitar a aquisição de passagens. Além disso, recomendou ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC que aumente a eficiência do seu processo de autorização de participação de servidores em eventos externos.
- **Acompanhamento da atuação da fiscalização contratual (TC 007.701/2015-2):** foi recomendado à Segedam que observe as normas internas do Tribunal no que tange a informações que devem ser repassadas aos empregados terceirizados, e que realize diligências para esclarecer as discrepâncias entre as listagens de prestadores de serviço de meses subsequentes, como forma de evitar demissões não relatadas.
- **Acompanhamento no âmbito do Sistema de Gestão Contratual – Contrata (TC 007.702/2015-9):** foi recomendado à Segedam que reitere as instruções de operação do sistema Contrata, no intuito de evitar que se frustrem os objetivos almejados pela implantação deste

sistema.

Foram utilizados critérios de materialidade, risco, relevância e ineditismo para a seleção da amostra.

Já em relação às avaliações realizadas em 2015, destacam-se as seguintes:

- **Avaliação da conformidade das peças consoante o art. 13 da IN TCU 63/2010:** conclui o relatório que o processo TC nº 012.107/2016-6 contém as peças exigidas (Rol de Responsáveis e Relatório de Gestão), contemplam os formatos e os conteúdos obrigatórios definidos;
- **Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão e da execução física e financeira das ações da LOA:** O Relatório de Gestão informa que a despesa empenhada foi correspondente a 99,97% da dotação disponível. Também afirma que o contingenciamento sofrido naquele ano não comprometeu, de forma relevante, o desempenho das atividades do órgão. Consta que os montantes de despesas com pessoal e de inscrição em Restos a Pagar atenderam aos limites estabelecidos na LRF. Em relação ao desempenho operacional, verificou-se um aumento de 11% no montante de processos autuados em 2015 e uma redução de 5% no número de processos apreciados; por sua vez, devido a uma mudança no processo de trabalho da Secretaria responsável, o número de processos autuados para analisar os atos de pessoal apresentou um considerável decréscimo. O Relatório Anual de Atividades do Tribunal referente a 2015 apontou que a atuação do TCU resultou num benefício de R\$ 23 bilhões, que corresponde a 13,40 vezes o custo de funcionamento do órgão.
- **Avaliação dos indicadores instituídos pela unidade jurisdicionada para aferir o desempenho da sua gestão:** o relatório afirma que os indicadores escolhidos abrangem aspectos quantitativos relacionados à apreciação de atos de pessoal e processos de controle externo, com foco na redução de estoques.

Desta forma, medem resultados de desempenho no nível operacional e tático, mas não conseguem mensurar a consecução dos objetivos estratégicos. Por outro lado, consta que a Secretaria de Planejamento do Tribunal está desenvolvendo um plano de concepção de indicadores que permitam medir o alcance dos objetivos estratégicos. O relatório considera que as fontes dos dados utilizados no cálculo dos indicadores são confiáveis e a metodologia de coleta é transparente e replicável, estando tudo devidamente estabelecido em normativo interno. Conclui que os indicadores adotados pelo Tribunal são úteis para o alcance de metas quantitativas estabelecidas em nível operacional e tático, sem refletir, entretanto, a consecução dos objetivos de longo prazo.

- **Avaliação da gestão de pessoas:** o relatório afirma que, ao final do exercício de 2015, o Tribunal contava com uma lotação efetiva de 2.684 pessoas, entre servidores efetivos, cargos em comissão e membros da Corte. A auditoria entendeu que a lotação de cargos no TCU necessita de alguns ajustes para refletir as demandas de trabalho de suas Unidades, e que este ajuste já está sendo tratado internamente. Também consta que os atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria realizados em 2015 obedeceram aos normativos legais, não havendo ocorrência de ilegalidade em ato de pessoal no período. Adicionalmente, informa que os servidores e autoridades estão em dia com a entrega ou disponibilização das suas declarações de bens e rendas. Também destaca a implantação de um novo Sistema de Gestão de Pessoas, que irá possibilitar um acompanhamento contínuo e sistematizado das despesas de pessoal, com automatização de rotinas que permitam detectar eventuais irregularidades. Conclui, portanto, que não houve irregularidades que comprometessem a gestão de pessoal no TCU no exercício de 2015.
- **Avaliação da gestão de compras e contratações:** a Secoi analisou e acompanhou as licitações e os contratos do TCU no exercício de 2015 por meio de auditorias realizadas em suas

unidades regionais da Secex-RJ (TC 007.456/2015-8), SecexEstatais-RJ (TC 007.578/2015-6), Secex-MG (TC 019.394-2015-2), Secex-PR (TC 024.065/2015-3) e Secex-PI (TC 003.120/2015-5) e por meio dos acompanhamentos realizados na Reforma da Sede da Secex-BA (TC 010.341/2015-3), no Processo de Fiscalização de Contratos (TC 007.701/2015-2), no Sistema de Gestão Contratual – Contrata (TC 007.702/2015-9), na Obra de Construção da Escola Superior de Controle – Esuc (TC 018.564/2015-1), no Acompanhamento das Rotinas de Concessão de Passagens Aéreas (TC 009.120/2015-7) e no Processo de Revisão dos Contratos Passíveis de Desoneração Previdenciária (TC 007.704/2015-1), conforme resumido anteriormente. Entendeu que as ocorrências ali registradas na área de licitações e contratos são de natureza formal, sendo suficientes para o seu saneamento as medidas já formuladas.

- **Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos:** o Plano de Auditoria Interna da Secoi para 2015 utilizou, nas auditorias realizadas nas unidades regionais, a estrutura de Controles Internos do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO). Assim, não foram constatadas deficiências na operação dos componentes desta estrutura que pudessem comprometer o atingimento dos objetivos institucionais das unidades fiscalizadas.
- **Avaliação da confiabilidade e efetividade dos controles internos relacionados à elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros:** a auditoria constatou que os Serviços da Diretoria de Contabilidade cumprem rigorosa verificação documental e de atos nos processos de pagamento correspondentes geradores de lançamentos contábeis. Conclui que os procedimentos de controle das unidades que tratam das demonstrações contábeis e dos relatórios financeiros corroboram a confiabilidade e efetividade dos seus controles internos.
- **Avaliação das medidas adotadas em cumprimento ao Acórdão**

1212/2014–TCU–Plenário, que trata dos reflexos da desoneração da folha de pagamento nos contratos com a Administração Pública Federal: consta no relatório que a Administração do Tribunal está desenvolvendo as ações para analisar e revisar os contratos de terceirização celebrados com as empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento segundo o Plano Brasil Maior.

- **Avaliação quanto ao cumprimento das deliberações do Controle Externo e recomendações do Controle Interno:** a auditoria afirma que todas as demandas oriundas do Controle Externo foram atendidas satisfatoriamente pela Administração do Tribunal. Possui o mesmo entendimento em relação ao tratamento das recomendações do Órgão de Controle Interno. Destaca-se o cumprimento das recomendações que resultaram da Auditoria na Obra de Construção da Sede da Secex-AC, quando a administração do Tribunal, dentre outras medidas, rescindiu unilateralmente o contrato com a empresa contratada, aplicando sanção de suspensão temporária de participar de licitação e impedimento de contratar com o TCU por 2 anos. Também propôs ação ordinária judicial pleiteando o depósito judicial ou a indisponibilidade dos bens da contratada, com o intuito de resguardar o patrimônio da contratada a fim de ressarcir o erário pela inexecução total do contrato.

Conclui o relatório de auditoria referente ao exercício de 2015 não revelou a ocorrência de irregularidades que comprometessem a gestão orçamentário-financeira e patrimonial do TCU sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, opinando pela regularidade das contas dos responsáveis.

Juntamente com o Relatório de Auditoria, o TCU publicou Certificado de Auditoria, assinado pelo Sr. Wilson Maurício Paredes Ferreira Lima, responsável pela 2º Diretoria Técnica da Secoi, onde certifica como regulares as contas dos responsáveis arrolados na Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2015. O sr. Wagner Martins de Moraes, Secretário de Controle Interno, acolheu a conclusão

expressa no Certificado de Auditoria em seu Parecer como Dirigente do Órgão de Controle Interno, encaminhando os autos ao Ministro-Presidente do TCU, que se pronunciou em 5 de setembro de 2016, quando declarou que tomou conhecimento do conteúdo das contas e das conclusões da Secoi.

1.2.2 Exercício de 2016

O relatório de auditoria anual das contas do Tribunal de Contas da União referente ao período de 1/1/2016 a 31/12/2016 foi elaborado no âmbito do processo TC 007.862/2017-7, com o objetivo de certificar a gestão dos seguintes responsáveis:

- Presidente: AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA;
- Secretário-Geral de Controle Externo: RAINÉRIO RODRIGUES LEITE;
- Secretário-Geral de Administração: CARLOS ROBERTO CAIXETA;
- Secretário-Geral da Presidência: EDUARDO MONTEIRO DE REZENDE;

A Auditoria Anual das Contas do TCU relativa ao exercício de 2016 foi realizada em atendimento ao inciso II do art. 50 da Lei nº 8.443/1992, e com observância das orientações contidas na Instrução Normativa TCU 63/2010 e na Decisão Normativa TCU 156/2016, É importante constar que a IN 63/2010:

Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da **administração pública federal**, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992

Conclui-se, portanto, que os atos administrativos do Tribunal de Contas da União submetem-se ao mesmo exame de auditoria ao qual está submetida toda a Administração Pública Federal; o que não poderia ser diferente, em respeito aos diversos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

A avaliação da gestão teve como base os resultados dos trabalhos realizados pela **Secretaria de Auditoria Interna (Seaud)** ao longo do exercício de 2016, principalmente as seguintes auditorias internas estabelecidas em seu plano anual de fiscalização (TC-006.994/2016-4), que abrangeu o período de 1º/4/2016 a 31/3/2017: Processo de preparação dos pregões (TC 034.609/2016-4); Secex-AC (TC 012.190/2016-0); Secex-CE (TC 012.192/2016-3); Secex-PE (TC 019.435/2016-9); Secex-RO (TC 023.682/2016-7); Política de Gestão dos bens móveis (TC

014.351/2016-1); Folha de pagamento (TC 024.911/2016-0); Aquisição de pavimentos para unidades do TCU (TC 024.908/2016-9); Obras de construção da Escola Superior de Controle (Esuc) (TC 025.898/2016-7); Sistema Corporativo de Gestão Contratual (Novo Contrata) (TC 003.440/2017-6); Implantação de solução integrada de tecnologia da informação para suporte à gestão de pessoas no TCU – SGP (TC 019.385/2015-3).

A seguir, o Relatório de Auditoria descreve os tipos de Avaliações realizadas pela auditoria: conformidade das peças; resultados quantitativos e qualitativos da gestão; indicadores instituídos pela UPC (Unidade Prestadora de Contas) para aferir o desempenho da sua gestão; gestão de pessoas; gestão de compras e contratações; passivos assumidos pela UPC sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos; gestão de tecnologia da informação (TI) da UPC; gestão do patrimônio imobiliário; confiabilidade e efetividade dos controles internos quanto à elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros; quanto ao cumprimento das deliberações do Controle Externo e recomendações do Controle Interno.

Em relação à conformidade das peças, consta do relatório que o processo de auditoria contém as peças relacionadas nos incisos I e II do art. 13 da Instrução Normativa TCU 63/2010 conforme conteúdos e formatos estabelecidos na Decisão Normativa TCU 156/2016, quais sejam: rol de responsáveis e respectivo relatório de gestão inseridos no sistema e-contas.

Ao tratar dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, o relatório descreve como está estruturado o sistema de planejamento e gestão do TCU em Plano Estratégico (nível estratégico), Plano de Controle Externo e Plano de Diretrizes (nível tático) e planos diretores das unidades (nível operacional). Assim, o Plano de Diretrizes é aquele que estabelece os objetivos, indicadores de desempenho, metas e iniciativas que orientarão as ações do Tribunal e de sua Secretaria no período. A análise dos indicadores demonstra que, para o período em questão, os resultados da gestão foram satisfatórios, com os seguintes resultados alcançados:

- Resultado anual (abril/2015 a março/2016): 100,8% de alcance da meta;
- Resultado intermediário (abril a setembro/2016): 114,8% de

alcance da meta;

- Resultado parcial (outubro/2016 a março/2017): 55,6% de alcance da meta em dezembro/2016.

O índice de execução orçamentária foi de 96,09%. Os benefícios financeiros foram apurados num valor 5,6 vezes superior ao custo de funcionamento do TCU.

Ainda no tópico concernente aos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, o relatório apresenta os resultados da auditoria na obra de construção da Escola Superior de Controle (Esuc), concluída em 23/11/2016. Dentre as observações e recomendações decorrentes desta auditoria, destacam-se:

- Existência de anotações de responsabilidade técnica aos processos administrativos sem a respectiva análise sobre sua suficiência, autenticidade e validade, de forma a evidenciar que a Administração as aceitou;
- Existência de relatórios de fiscalização com manifestações técnicas intempestivas sobre o atraso na entrega do cronograma físico-financeiro por parte da contratada, bem como sobre os problemas técnicos em seu detalhamento;

Ao avaliar os indicadores instituídos pela UPC para aferir o desempenho da sua gestão, a auditoria tratou de verificar se o conjunto de 32 indicadores definidos no Plano Estratégico do TCU para o período de 2015 a 2021 (PET 2015-2021) é capaz de representar a situação que se deseja medir e refletir os resultados das intervenções realizadas, de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo e se os dados coletados eram confiáveis. A auditoria concluiu que há oportunidade de melhoria na capacidade representativa dos indicadores, tendo em vista que onze indicadores definidos no PET 2015-2021 ainda não tiveram medição. Adicionalmente, consta no relatório de auditoria que o processo de medição utilizou os dados fornecidos por sistemas confiáveis, concluindo pela confiabilidade das fontes de dados e pela capacidade destes de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas.

A avaliação de gestão de pessoas contemplou: a adequabilidade da força de trabalho; a observância da legislação sobre admissão, remuneração, cessão,

requisição de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões; e a consistência dos controles internos administrativos. Em relação à adequação da força de trabalho, não existem critérios formais e estruturados para estabelecer a lotação dos servidores; entretanto, a gestão vem adotando providências para aprimorar as decisões relacionadas a alocação de força de trabalho. Já no que concerne a legislação, não foram encontradas falhas ou impropriedades nos processos analisados. E ao tratar da consistência dos controles internos, a auditoria abordou 5 componentes da estrutura COSO: ambiente de controle; avaliação de riscos; atividades de controle; informação e comunicação; e atividades de monitoramento. A conclusão foi no sentido de que os controles internos implementados pelo Tribunal, associados à atividade de elaboração e processamento da Folha de Pagamento, oferecem razoável garantia de atingimento dos objetivos institucionais. Do exposto, não foram constatadas irregularidades.

A avaliação da gestão de compras e contratações, que executou em 2016 um valor aproximado de R\$ 215 milhões, não encontrou irregularidades que tenham comprometido a gestão de compras e contratações do TCU. A modalidade mais utilizada foi o pregão, com 79.03% do total da despesa executada; as modalidades de inexigibilidade e de dispensa de licitação representaram, respectivamente, 4,14% e 7,72%. Foram objetos de auditoria: processo de preparação dos pregões; política de gestão dos bens móveis; procedimentos de aquisição de pavimentos para unidades do TCU nos Estados; obras de construção da Escola Superior de Controle – Esuc; o Sistema Corporativo de Gestão Contratual – Novo Contrata.

A avaliação dos passivos assumidos pela UPC sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos teve seu foco na regularidade da inscrição de despesas de exercícios anteriores. Verificou-se que o valor total das inscrições era de R\$83.614.722,82, e em 31/12/2016, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa registrava valor líquido de R\$ 118.791.982,87, valor suficiente para fazer frente aos valores inscritos e reinscritos para o exercício de 2017. Portanto, conclui-se que não foram encontradas irregularidades no âmbito desta avaliação.

A avaliação da gestão de tecnologia da informação (TI) da UPC utilizou-se de índice oriundo de levantamentos baseados em questionários que abordam práticas de governança e gestão de TI – o índice iGovTI criado em 2010 pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti). O Tribunal obteve o iGovTI de 0,79,

posicionando-se no nível aprimorado da escala utilizada. Mais especificamente com relação à dimensão sistema de governança TI obteve 0,72. O relatório concluiu que a alta administração tem se responsabilizado formalmente pelas políticas de TI e pela concretização das condições necessárias para o cumprimento destas políticas.

A avaliação da gestão do patrimônio imobiliário mencionou o resultado da auditoria nos procedimentos de aquisição de pavimentos corporativos para abrigar as instalações de secretarias de controle externo nos estados (TC 024.908/2016-9). A auditoria entendeu que “os resultados das aquisições recentes de pavimentos corporativos para alocar Secretarias nos estados foram francamente favoráveis, embora tenham sido identificados alguns riscos à asseguarção de condições adequadas de economicidade, segurança patrimonial e visibilidade, os quais deverão ser mitigados, de modo a mantê-los em níveis aceitáveis”. Os riscos, portanto, foram identificados e estão sendo definidas estratégias de mitigação. Concluiu-se, portanto, que não foram constatadas irregularidades que tenham comprometido a gestão patrimonial imobiliária do TCU.

A avaliação da confiabilidade e efetividade dos controles internos quanto à elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros verificou a existência de declaração de integridade, por parte do Contador responsável, atestando que os demonstrativos contábeis e os relatórios financeiros refletem de forma adequada e integralmente a situação orçamentária, financeira e patrimonial da Unidade Jurisdicionada. Também constatou-se que os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF's) referentes a 2016 contêm todas as informações exigidas pela LRF e retratam com exatidão os valores constantes nos demonstrativos contábeis do Siafi. Avaliou-se, portanto, que os controles internos relacionados à elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros são confiáveis e efetivos.

Verificou-se, por fim, que todas as determinações e/ou recomendações oriundas do Controle Externo e da Auditoria Interna foram ou estão sendo atendidas satisfatoriamente.

Conclui o relatório de auditoria referente ao exercício de 2016 que não houve a ocorrência de irregularidades que comprometessem a gestão orçamentário-financeira e patrimonial do TCU sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, opinando pela regularidade das contas dos responsáveis.

Juntamente com o Relatório de Auditoria, o TCU publicou Certificado de Auditoria, assinado pelo Sr. Wilson Maurício Paredes Ferreira Lima, responsável pela 2ª Diretoria Técnica da Seaud, onde certifica como regulares as contas dos responsáveis arrolados na Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2016. O Sr. Wagner Martins de Moraes, Secretário de Auditoria Interna, acolheu a conclusão expressa no Certificado de Auditoria em seu Parecer como Dirigente do Órgão de Auditoria Interna, encaminhando os autos ao Ministro-Presidente do TCU, que se pronunciou em 4 de agosto de 2017, quando declarou que tomou conhecimento do conteúdo das contas e das conclusões da Seaud.

É o relatório.

2 – VOTO

Conforme se depreende da justificação utilizada pelo Autor para instituir esta PFC, pretendeu-se aqui examinar e avaliar os atos administrativos referentes à atividade meio do TCU do ponto de vista da legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade. Por sua vez, o relatório prévio enfatizou bastante a necessidade da promoção da Transparência Pública como ferramenta para inibir a prática de desvios no Poder Público.

Ao avaliar a atuação do sistema de controles internos do Tribunal de Contas da União nos exercícios de 2015 e 2016, buscou-se verificar se a sua atuação é eficaz e eficiente, evidencia eventuais desvios ao longo da gestão e assegura o alcance dos objetivos da administração pública, conforme prescrevem as os Padrões de Auditoria do próprio Tribunal e a Intosai, na ISSAI 4000.

Constatou-se que o Tribunal mantém um sistema de controles internos eficaz e efetivo que realiza auditorias periódicas nas mais diversas áreas administrativas: Tecnologia da Informação, Gestão de Pessoal, Gestão Patrimonial e Imobiliária, Concessão de Passagens, Execução Orçamentária, Compras e Contratações, entre outras. Há uma unidade especializada e dedicada para realizar o trabalho de auditoria interna continuamente, com a obrigação de comunicar à direção do órgão e à sociedade o resultado dos seus trabalhos.

A partir das auditorias internas surgem observações e determinações que orientam as ações da área-meio do TCU, contribuindo para o aprimoramento das práticas administrativas. O resultado das auditorias realizadas está disponível no

Portal do Tribunal na forma de diversos relatórios, como os relatórios de Gestão e Atividades, além da área do Portal concernente a promoção da Transparência dos atos administrativos da Corte.

Esta relatoria entende que o sistema de auditoria interna do TCU é efetivo e eficaz como ferramenta para o exame da legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade dos atos administrativos proferidos no âmbito da atividade meio do Tribunal, e também disponibiliza, de maneira ampla e irrestrita, o resultado dos trabalhos de auditoria interna, promovendo a transparência como forma de evitar desvios.

Diante da análise aqui empreendida e de todos os elementos trazidos a este relatório, esta relatoria VOTA pelo **arquivamento da presente PFC**.

Sala da Comissão, de de 2018.

Deputado Wilson Filho
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pelo arquivamento da Proposta de Fiscalização e Controle nº 152/2013, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Wilson Filho. O Deputado Edinho Bez apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Roberto de Lucena - Presidente, Adelmo Carneiro Leão, João Arruda, Julião Amin, Veneziano Vital do Rêgo, Wilson Filho, Deley, Hildo Rocha, Izalci Lucas, Leo de Brito, Luiz Cláudio, Odorico Monteiro, Paulo Feijó e Rodrigo Martins.

Sala da Comissão, em 4 de julho de 2018.

Deputado ROBERTO DE LUCENA
Presidente

VOTO EM SEPARADO DO DEP. EDINHO BEZ

I – DA SOLICITAÇÃO DA PFC

A proposta de Fiscalização e Controle nº 152, de 2013, requer que sejam adotadas as medidas necessárias para realizar ato de fiscalização e controle dos atos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais no Tribunal de Contas da União, quanto à legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade. Foram invocados os artigos 70 da Constituição Federal, 90 da Lei 8.443, de 1992, 60 e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Para o alcance do objetivo colimado, propôs o autor e acatou o relator que atos de fiscalização e controle sejam realizados pelos órgãos técnicos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e, sendo necessário, do Poder Executivo, notadamente a Controladoria-Geral da União instituída para exercer a função de controle interno dos órgãos e entidades do Poder Executivo.

II – DA COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO

O artigo 32, XI, “b”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados combinado com o parágrafo único do mesmo artigo, ampara a competência desta Comissão.

III – DA ANÁLISE DE MÉRITO E ALCANCE JURÍDICO DA PROPOSIÇÃO

A presente proposta atende aos anseios da sociedade de transparência e lisura quanto à utilização de recursos públicos, porquanto o dever constitucional de prestar contas alcança todos aqueles que lidam com as finanças públicas, inclusive os respectivos órgãos de controle, nos termos do parágrafo único do artigo 70 da Constituição da República, que assim estabelece:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

O sistema democrático e o modelo republicano não admitem, nem podem tolerar, a existência de regimes de governo sem a correspondente noção de fiscalização e de responsabilidade. Nenhuma instituição da República está acima da Constituição de 1988, nem pode pretender-se excluída da crítica social ou do alcance da fiscalização, inclusive os órgãos de controle. Outro fundamento da presente PFC é o artigo 90 da Lei Orgânica do TCU, Lei nº 8.443, de 1992:

Art. 90. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Tribunal de

Contas da União será exercida pelo Congresso Nacional, na forma definida no seu regimento comum.

§ 1º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, **relatório de suas atividades**.

§ 2º No relatório anual, o Tribunal apresentará análise da evolução dos custos de controle e de sua eficiência, eficácia e economicidade.

Todavia, não obstante o controle externo esteja a cargo do Congresso Nacional, é a própria Constituição da República que determina, no inciso IV do artigo 71, que é ele exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, instituição de controle externo independente que detém a competência constitucional de realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, auditorias e inspeções nos moldes daquela cuja proposta ora se analisa. Confira-se:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

...

*IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, **inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;***

Ao dispor sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, a Constituição de 1988 previu uma conformação especial para o TCU atuar como instituição de fiscalização **independente e apartidária**, de forma a garantir que todos os gestores, **sem exceção**, tenham suas contas auditadas e inspecionadas e as irregularidades eventualmente constatadas julgadas com imparcialidade por Magistrados de Contas que dispõem das mesmas garantias constitucionais dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Para tanto, a Constituição dispõe que o TCU exercerá as mesmas atribuições previstas para os Tribunais do Judiciário (artigos 73 e 96), nos seguintes termos:

*Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, **as atribuições previstas no art. 96.***

...

Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

*a) eleger seus órgãos diretivos e **elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento***

dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;

São órgãos jurisdicionais - que afetam a jurisdição de contas - o Órgão de Instrução do TCU previsto nos artigos 11 e 40 da Lei nº 8.443, de 1992, e os Gabinetes das Autoridades, cujo funcionamento deve ser pautado por essas premissas constitucionais.

O objetivo desse arcabouço jurídico é assegurar as **garantias processuais das partes**, considerados todos os gestores - inclusive os responsáveis pela gestão administrativa do próprio TCU - sujeitos a julgamento em processo de tomada de contas especial que decorrer de auditorias e inspeções realizadas com fundamento no inciso IV do artigo 71 da Lei Maior.

Não se pode, pois, confundir o funcionamento do Órgão de Instrução do Tribunal com o funcionamento de suas unidades administrativas, uma vez que o próprio artigo 73, *caput* (c/c artigo 96, inciso I, alínea 'a') determina a distinção das competências.

Tal distinção é necessária tanto aos Tribunais do Judiciário quanto ao TCU. Da mesma forma que o Juiz Federal é competente para processar e julgar as ações de improbidade administrativa contra atos praticados por gestores dos Tribunais do Judiciário, do mesmo modo que o Procurador da República é competente para ajuizar ações de improbidade administrativa e oferecer denúncia contra crimes praticados pelos seus pares, é o Auditor Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo do Órgão de Instrução o agente competente para realizar auditorias e inspeções na esfera de controle externo sobre a gestão administrativa do TCU.

Tendo em vista a simetria com a organicidade dos Tribunais do Poder Judiciário, o constituinte dispôs, no Capítulo 'Das Funções Essenciais à Justiça', em seção específica (Seção I), sobre o **Ministério Público junto aos Tribunais de Contas**, a cujos membros devem ser aplicadas as disposições não do artigo 71, mas da respectiva Seção ministerial, que congrega os artigos 127 ao 130-A.

Essa conformação tem o propósito de assegurar a imparcialidade e a observância do **devido processo legal** em qualquer procedimento fiscalizatório na esfera de controle externo que possa acarretar sanções aos jurisdicionados.

Atualmente, o Órgão de Instrução do TCU é integrado de cerca de **1.550 Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo** concursados especificamente para realizar as atividades exclusivas de Estado referentes ao **planejamento, coordenação e execução de auditorias, inspeções, instruções processuais e demais procedimentos fiscalizatórios**, inclusive sobre a gestão administrativa do TCU, cujo julgamento de possíveis contas, decorrentes da eventual conversão de auditoria ou inspeção em tomada de contas especial, dar-se-á pelo TCU nos termos do artigo 71, inciso II da Constituição de 1988.

A função de auditoria de controle externo tem **significação jurídica própria** e não pode ser realizada por agente que não tenha sido aprovado em concurso público específico para o exercício de tais atribuições que constituem atividade exclusiva de Estado. Esse exercício, para ser imune a questionamentos judiciais, requer atribuições legais e prerrogativas profissionais específicas, sob pena de nulidade dos atos de fiscalização.

Por essa razão, a Lei Orgânica do TCU assegura aos Auditores Federais de

Controle Externo-Área de Controle Externo prerrogativas profissionais tais como **independência funcional** no exercício da fiscalização, **livre ingresso em órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do TCU** (inclusive nos órgãos administrativos do próprio TCU) e **acesso a todos os documentos e informações**, conforme dispõem os artigos 86 e 87.

Sem a garantia dessas prerrogativas não é possível realizar auditoria, inspeção e demais procedimentos fiscalizatórios na esfera de controle externo que tocam em direito subjetivo de terceiro, qual seja, o gestor.

Cumprir destacar que nem mesmo os servidores efetivos do TCU, concursados para o desempenho de atividades de natureza administrativa previstas nos artigos 5º, 7º e 8º da Lei nº 10.356, de 2001, podem realizar auditorias, inspeções e demais atividades finalísticas de controle externo nos órgãos e entidades jurisdicionados do TCU, sob pena de nulidade do procedimento fiscalizatório.

Esse é também o entendimento da **Advocacia-Geral da União (AGU)**⁵, que alertou os Ministros da Corte de Contas durante sustentação oral em sessão plenária do TCU que apreciou o processo administrativo TC nº 010.357/2011-4. Eis a notícia publicada na página eletrônica oficial da AGU:

“AGU assegura validade de decisão do TCU que evita desvio de função de servidores do próprio Tribunal



*Abritta também alertou os ministros para os riscos que o próprio TCU correria caso permitisse aos ATAs desempenhar as mesmas funções que os auditores da área de controle externo. "Não existe óbice à mobilidade, desde que não caracterize desvio de função. **Os senhores sabem os problemas causados para a Administração quando ocorre um desvio de função, porque os atos passam a ser questionados judicialmente**", afirmou o diretor do DEAEX, **mostrando que fiscalizações realizadas por servidores do TCU que não foram aprovados em concurso específico para a atividade seriam muito vulneráveis do ponto de vista jurídico.**"*

A matéria foi apreciada pelos Acórdãos nº 2.735/2014 e 3.485/2014-TCU/Plenário, pacificado o entendimento considerados os alertas feitos pela Advocacia-Geral da União.

⁵ http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/302568

Ora, se nem mesmo os servidores efetivos do quadro permanente de pessoal do TCU, concursados para o exercício de atividades de natureza administrativa, podem realizar auditorias, inspeções e demais procedimentos fiscalizatórios nos órgãos e entidades federais sob a jurisdição do TCU, por maior razão não podem os servidores das carreiras dos órgãos mencionados na proposta do autor, em que pese a importância inegável que possuem, titularizar tais atividades no exercício de competência que o constituinte reservou ao TCU de forma explícita (artigo 71, inciso IV).

Dessa forma, para conferir **segurança jurídica** ao procedimento fiscalizatório sobre a gestão administrativa do TCU, sem risco de questionamentos judiciais que possam causar embaraços, deve a auditoria objeto desta PFC ser realizada pelos Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo lotados no **Órgão de Instrução** que integra a estrutura do TCU - e não pelos órgãos citados originalmente na proposta -, cujo relatório contará com a manifestação obrigatória do **Ministério Público de Contas especial**.

A decisão proferida no âmbito do procedimento fiscalizatório quanto à observância da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos referentes à atividade-meio da Corte de Contas deverá ser encaminhada a esta Comissão para adoção das providências cabíveis.

Nessas bases, a presente proposta de fiscalização, com amparo no artigo 90 da Lei nº 8.443, de 1992, poderá efetivamente fomentar a transparência pública no que se refere à gestão administrativa dos recursos públicos pelo TCU, preservando-se, em todo o caso, a autonomia que lhe é assegurada pela Constituição de 1988.

Não poderiam as auditorias e inspeções na esfera de controle externo ser realizadas por servidores de órgãos que estão sujeitos à fiscalização e ao julgamento de contas pelo TCU conforme previsto no artigo 71, inciso II da Lei Maior, sob pena de se estabelecer uma **crise de legitimidade jurídico-institucional**, além de criar um ambiente propício para retaliações de toda ordem que podem comprometer o exercício das fiscalizações de forma independente.

Padeceria de lógica e plausibilidade jurídica permitir que servidores do órgão de controle interno do Poder Executivo, que tem a função de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, pudessem exercer a **função típica de controle externo** sobre a gestão administrativa da Corte de Contas ou de qualquer outro órgão, se os responsáveis pelo controle interno de todos os Poderes e órgãos autônomos estão obrigados a dar ciência ao próprio TCU sobre o conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, sob pena de responsabilidade solidária. Eis o comando constitucional que fixa tal obrigação expressa:

*Art. 74. Os **Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário** manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:*

...

*IV - **apoiar o controle externo** no exercício de sua missão institucional.*

*§ 1º Os **responsáveis pelo controle interno**, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou*

*ilegalidade, dela **darão ciência ao Tribunal de Contas da União**, sob pena de responsabilidade solidária.*

O artigo 74 da Constituição da República reflete a essência do **princípio da repartição dos Poderes**, ao prevê que cada Poder e órgão autônomo (TCU e Ministério Público da União) disporá de seu próprio órgão controle interno, cuja função é apoiar a missão institucional do TCU, ao qual todos os responsáveis pelo controle interno estão obrigados a se reportarem sempre que tomarem conhecimento de irregularidades ou ilegalidades.

IV – DO PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

A fiscalização solicitada deverá ser realizada pelos Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo lotados no Órgão de Instrução do TCU e ser presidida por um Ministro relator, nos termos dos artigos 11 e 40 da Lei Orgânica do TCU, que assim estabelece:

*Art. 11. O **Relator presidirá a instrução do processo**, determinando, mediante despacho singular, de ofício ou por provocação do **órgão de instrução** ou do **Ministério Público junto ao Tribunal**, o sobrestamento do julgamento, a citação ou a audiência dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos, fixando prazo, na forma estabelecida no Regimento Interno, para o atendimento das diligências, após o que submeterá o feito ao Plenário ou à Câmara respectiva para decisão de mérito.*

...

*Art. 40. O **Relator presidirá a instrução do processo**, determinando, mediante despacho singular, por sua ação própria e direta, ou por provocação do **órgão de instrução** ou do **Ministério Público junto ao Tribunal**, a adoção das providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos, fixando prazo, na forma estabelecida no Regimento Interno, para o atendimento das diligências, após o que submeterá o feito ao Plenário ou à Câmara respectiva para decisão de mérito.*

Com a finalidade de assegurar a imparcialidade na apreciação do relatório de auditoria elaborado pela equipe de Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo do Órgão de Instrução, deverá o Ministério Público de Contas que atua junto ao TCU emitir parecer sobre o referido relatório, com fundamento nos artigos 80 e 81 da Lei Orgânica, a saber:

*Art. 80. O **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União**, ao qual se aplicam os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da **independência funcional**, compõe-se de um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros, bacharéis em direito.*

...

Art. 81. Competem ao procurador-geral junto ao Tribunal de Contas da União, em sua missão de **guarda da lei e fiscal de sua execução**, além de outras estabelecidas no Regimento Interno, as seguintes atribuições:

I - promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal de Contas da União as medidas de interesse da justiça, da administração e do Erário;

II - comparecer às sessões do Tribunal e dizer de direito, verbalmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, sendo obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas e nos concernentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões;

...

Apreciado o relatório de auditoria pelo Órgão Colegiado do TCU, o relatório e voto que fundamentarem a decisão serão encaminhados a esta Comissão, que poderá debater o assunto em audiência pública, da qual deverá participar o Presidente do Tribunal de Contas da União, além de outros convidados que a Comissão entender pertinentes.

Como se nota, a fiscalização realizada pelo Órgão de Instrução com parecer obrigatório do Ministério Público de Contas é imune a qualquer interferência do Presidente e demais gestores responsáveis pelas atividades próprias da função administrativa do Tribunal sujeitas à ação de típica de controle externo.

A fiscalização, **referente aos exercícios de 2013 e 2014**, deverá abranger os atos de gestão administrativa, referentes a licitações e contratos, e administração de pessoal, assim como avaliar a eficiência e a eficácia no cumprimento dos artigos 48 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente no que se refere aos seguintes dispositivos que asseguram a **transparência e acesso aos cidadãos** a informações pormenorizadas da execução orçamentária e financeira de todos os órgãos da Administração Pública:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

...

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de

informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

Ao adotar essas medidas que proponho aos membros desta Comissão, tem-se segurança jurídica e garantia de efetividade do procedimento fiscalizatório.

Primeiro, porque a auditoria será realizada por agente legalmente competente, ou seja, pelos Auditores Federais de Controle Externo - Área de Controle Externo do Órgão de Instrução do TCU, o que afasta possível questionamento judicial tal como foi alertado pela Advocacia-Geral da União. Segundo, a imparcialidade da apreciação da matéria será garantia pela participação obrigatória do membro do Ministério Público de Contas, que se manifestará no processo com independência funcional. Por fim, eventuais achados de auditoria poderão ser apresentados em audiência pública nesta Comissão.

A realização da fiscalização pelos Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo do Órgão de Instrução do TCU, com parecer obrigatório do Ministério Público de Contas, para posterior julgamento pelo Órgão Colegiado competente daquela Corte de Contas, conforme proposto, previnem eventual conflito de interesses entre o órgão fiscalizador e as unidades de administração sujeitas à fiscalização.

Portanto, não há dúvidas de que a fiscalização solicitada deve ser executada pelos Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo lotados no Órgão de Instrução daquele Tribunal, tendo em vista sua competência legal e técnica, total independência e demais prerrogativas que lhes confere a Lei nº 8.443, de 1992.

Para finalizar, quero registrar a confiança que, na condição de membro e ex-Presidente desta Comissão, tenho na capacidade técnica e imparcialidade que sempre observei nas auditorias e inspeções realizadas pelo TCU, que sempre atendeu aos chamados desta Casa nas audiências públicas para as quais foi convidado com vistas a esclarecer aos parlamentares e a toda sociedade os achados

das fiscalizações realizadas nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

V – VOTO

Em função do exposto, VOTO no sentido de que esta Comissão acolha a proposição em tela, para implementação desta PFC na forma descrita no Plano de Execução e na Metodologia de Avaliação apresentado neste Voto em separado.

Sala da Comissão, em 06 de julho de 2015.

EDINHO BEZ
Deputado Federal
PMDB-SC

FIM DO DOCUMENTO
