

Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais



República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

João Augusto Ribeiro Nardes, Presidente

Aroldo Cedraz de Oliveira, Vice-Presidente

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Raimundo Carreiro

José Jorge

José Múcio Monteiro

Ana Arraes

Bruno Dantas

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Paulo Soares Bugarin, Procurador-Geral

Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral

Cristina Machado da Costa e Silva, Subprocuradora-Geral

Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador

Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador

Sérgio Ricardo Costa Caribé, Procurador

Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais



Brasília - 2014

© Copyright 2014, Tribunal de Contas da União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil
<www.tcu.gov.br>

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

APRESENTAÇÃO

A atuação dos Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais se revela de extrema importância para o desenvolvimento sustentável de nosso país na medida em que assegura o adequado acompanhamento do exercício de atribuições previstas em lei, privativas de determinadas categorias.

A criação dessas entidades, com natureza jurídica de autarquias especiais, se reveste na tradução da preocupação do legislador em preservar a coletividade do trabalho de profissionais não qualificados. Nesse sentido, houve a definição de instrumentos necessários no arcabouço normativo para a delegação do Estado a fim de que essas entidades detivessem a capacidade adequada de fiscalização e contassem com os recursos necessários para exercer essa nobre tarefa, em especial por meio do recolhimento de contribuições junto a seus filiados.

A dinâmica construída pelo legislador para o custeio do seu funcionamento ensejou a necessidade de prestação de contas anuais de todos os Conselhos para o Tribunal de Contas da União - TCU, com destaque para o entendimento firmado no Acórdão 2.666/2012-Plenário.

O TCU tem buscado, de acordo com sua missão institucional, diversas formas de aprimorar a atuação a fim de “controlar a Administração Pública para contribuir com o seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade”. Nesse sentido, um dos produtos desenvolvidos é a elaboração de documentos que auxiliem os gestores na correta aplicação de recursos de natureza pública.

Por isso, o Tribunal no âmbito de sua função didática e orientadora, com vistas a contribuir para a melhoria da gestão e da prestação de contas, elaborou a presente cartilha com o objetivo de orientar os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais, por meio de importantes deliberações e jurisprudência emanadas de seu Plenário, bem como das normas relacionadas à prestação de contas anual, em especial, aos relatórios de gestão que devem ser encaminhados.

João Augusto Ribeiro Nardes
Presidente



University of the Pacific
The Pacific University
The Pacific University
The Pacific University

PREFÁCIO

Há cerca de dois anos, tive a oportunidade de proferir, junto à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC, palestra com o título “A atuação pedagógica e preventiva do Tribunal de Contas da União”, por meio da qual procurei demonstrar que a atuação desta Casa de forma alguma se restringe ao aspecto punitivo, possuindo significativa vertente de orientação, com vistas a contribuir para a excelência da Administração Pública.

Entretanto, faz-se necessário que, na ocasião, em função dos objetivos do evento, a mensagem apresentada limitou-se a abordar apenas um dos aspectos da atuação pedagógica e preventiva deste Tribunal, as auditorias de natureza operacional. Por certo, trata-se de vertente relevante e significativamente ampla, a ponto de fazer jus a uma abordagem só sua.

No entanto, a face orientadora desta Casa não se restringe a tais procedimentos, também merecem ser destacadas as formas de agir em que a preponderância do aspecto didático, ademais, é até mais evidente, tal como acontece, apenas para citar alguns exemplos, por intermédio das participações de membros e servidores do TCU em seminários e eventos correlatos, da realização dos Diálogos Públicos e da edição de manuais e cartilhas.

Nessa última categoria, então, encaixa-se, com brilho, a publicação “Os conselhos de fiscalização profissional perante o TCU”, que ora muito me honra apresentar. Por seu intermédio, pretende-se transmitir, aos conselhos profissionais, valiosa orientação, no que se refere ao cumprimento das disposições legais e regulamentares que lhes dizem respeito.

Nesse sentido, a publicação, além de apresentar esclarecimentos a respeito dos sistemas de controle existentes na Administração Pública brasileira e de como os Conselhos de Fiscalização Profissional aí se enquadram e de expor coletânea sistematizada de jurisprudência deste Tribunal sobre diversos aspectos atinentes a tais entidades, dedica especial atenção ao tema da prestação de contas, dele tratando em três capítulos.

Referido destaque é por demais merecido, em especial em função de dois aspectos. Por um lado, diversos têm sido os casos, no dia a dia

deste Tribunal, de ocorrências de aplicações indevidas de recursos ou desperdícios, presentes sinais de que possam haver decorrido da falta de orientação dos gestores. A cartilha que ora se apresenta, portanto, prestaria importante contribuição didática aos integrantes dos Conselhos de Fiscalização Profissional, no intuito de buscar-se minorar a incidência de ocorrências da espécie.

De outra parte, ao principiar o tratamento do tema por uma visão mais conceitual e a respeito dos objetivos, o material de orientação que ora se apresenta cumpre papel ainda mais nobre, ao chamar a atenção para a efetiva finalidade da prestação de contas. De fato, o dever de prestar contas não se resume a mera formalidade. Se, na esfera privada, aquele que administra bens ou valores de outrem já se encontra obrigado a deles prestar contas, com maior razão o deve fazer aquele que tiver em seu poder recursos de toda a sociedade.

Ao cumprir tal obrigação, ademais, deverá ter em mente a regra de que a coisa pública deve ser cuidada à luz do princípio da transparência. Ao elaborar sua prestação de contas, então, seus esforços deverão ser desenvolvidos no sentido de que ela reflita, com a maior fidelidade possível, aquilo que efetivamente realizou com os valores que lhe foram confiados. Ao assim proceder, seu ato corresponderá a bem mais que o cumprimento de uma formalidade, permitindo que a sociedade, por intermédio de seus órgãos de controle, possa de fato avaliar como transcorreu a aplicação de seus recursos.

Na oportunidade, então, não posso deixar de louvar os esforços empreendidos pela Secretaria da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social e pela Diretoria de Normas e Gestão de Contas da Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo para a elaboração do material ora apresentado, cuja qualidade merece ser reconhecida, e que, entendo, efetivamente muito poderá contribuir para a finalidade que foi concebido.

Augusto Sherman Cavalcanti
Ministro-Substituto

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 O CONTROLE	15
1. O Controle	17
1.1 Conceito de Controle	17
1.2 A Importância do Controle	18
1.3 A Retrospectiva Histórica do Controle	20
1.4 Controle no Brasil	20
1.4.1 Brasil República e a instituição do Tribunal de Contas: Jurisdição e Competências.	20
1.4.2 As Funções do Controle	23
1.4.3 As Tipologias de Controle: Controle Interno e Externo	24
CAPÍTULO 2 OS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL	25
2. Os Conselhos de Fiscalização Profissional	27
2.1 Introdução	27
2.2 Os Conselhos de Fiscalização Profissional: Histórico e Funções	27
2.3 A Natureza Jurídica dos Conselhos de Fiscalização Profissional	30
CAPÍTULO 3 OS INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO DO TCU	35
3. Os Instrumentos de Fiscalização do TCU	37
3.1 Os Instrumentos de Fiscalização Utilizados pelo TCU	37
CAPÍTULO 4 A PRESTAÇÃO DE CONTAS	43
4. A Prestação de Contas	45
4.1 Conceito	45
4.2 Os Objetivos da Prestação de Contas	45
4.3 O DEVER de Prestar Contas	46

4.3.1	O Alcance do DEVER de prestar contas	47
4.3.2	A Periodicidade da Prestação de Contas	48
4.3.3	As Normas associadas às Prestações de Contas Anuais	49
4.3.4	Os Conselhos de Fiscalização Profissional e o DEVER de Prestar Contas	52

CAPÍTULO 5 OS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL E AS PRESTAÇÕES DE CONTAS 57

5.	Os Conselhos de Fiscalização Profissional e as Prestações de Contas	59
5.1	Uma Breve Retrospectiva	59
5.2	O Relatório de Gestão	64
5.2.1	Base Normativa	64
5.2.2	Os objetivos do relatório de gestão	65
5.2.3	Formas de organização e apresentação do relatório de gestão	67
5.2.4	A estrutura do relatório de gestão	71
5.3	A Prestação de Contas	75
5.3.1	Os componentes da prestação de contas	75
5.3.2	Outras Considerações	80

CAPÍTULO 6 OS CONSELHOS E A ELABORAÇÃO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO 85

6.	Os Conselhos e a Elaboração dos Relatórios de Gestão	87
6.1	Do Relatório de Gestão	87
6.1.1	Informações de Caráter Geral	87
6.2	O enquadramento dos Conselhos de Fiscalização Profissional à luz da DN/TCU 134/2013.	88
6.3	Conteúdo do Relatório de Gestão dos Conselhos de Fiscalização Profissional	89
6.3.1	Identificação e atributos da entidade	89
6.3.2	Planejamento e resultados alcançados	90
6.3.3	Estrutura de governança e de autocontrole da gestão	91
6.3.4	Programação e execução orçamentária e financeira	92
6.3.5	Gestão de pessoas, terceirização de mão de obra e custos relacionados	93
6.3.6	Conformidades e tratamento de disposições legais e normativas	93
6.3.7	Informações contábeis	93

6.3.8	Outras informações sobre a gestão	94
6.4	A Formatação do Relatório de Gestão	94

CAPÍTULO 7 AS PRINCIPAIS DECISÕES DO TCU QUANTO AOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL 105

7.	As principais Decisões do TCU quanto aos Conselhos de Fiscalização Profissional	107
7.1	Introdução	107
7.2	Decisões do TCU associadas à Área de Pessoal:	108
7.2.1	Acordos Coletivos de Trabalho	108
7.2.2	Sujeição dos Servidores dos Conselhos aos ditames da Lei 8.112/90	109
7.2.3	Cargos Commissionados	110
7.2.4	Obrigatoriedade de realização de Concurso Público	110
7.2.5	Terceirização	112
7.2.6	Estagiários	114
7.2.7	Concessão de Diárias e Pagamento de Jetons	115
7.3	Decisões do TCU referentes à Natureza Jurídica dos Conselhos de Fiscalização Profissional	118
7.3.1	Acórdão TCU 341/2004 - Plenário	118
7.3.2	Acórdão TCU 1.812/2004 - Primeira Câmara	118
7.3.3	Acórdão TCU 2.5622008 - Plenário	120
7.4	Decisões do TCU referentes a Processos Licitatórios e Contratos celebrados pelos Conselhos de Fiscalização Profissional	121
7.4.1	TC 001.722/2003-5 /Acórdão TCU 1386/2005 - Plenário	121
7.5	Decisões do TCU quanto à sujeição dos Conselhos às normas e limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	125
7.6	Decisões do TCU referentes ao tema “veículos”	127
7.6.1	Falta de identificação oficial dos veículos	127
7.6.2	Ausência de controles de utilização	127
7.6.3	Utilização de veículos para fins particulares	128
	ANEXOS	129
	Anexo I	
	Os Conselhos de Fiscalização Profissional e as Decisões do TCU	130
	Anexo II	
	Unidades Jurisdicionadas que apresentarão Relatório de Gestão do Exercício de 2014	134



INTRODUÇÃO

Este documento objetiva orientar os Conselhos de Fiscalização Profissional quanto aos principais temas vinculados à elaboração dos relatórios de gestão e das prestações de contas submetidas ao exame e julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Considerando a importância socioeconômica dos Conselhos de Fiscalização Profissional em nosso país, o quantitativo das entidades distribuídas em nível federal e estadual e o significativo número de profissionais nelas inscritos, bem como a necessidade de se atuar junto a um público alvo ainda pouco familiarizado com as diversas particularidades do Controle Externo, procurou-se desenvolver uma abordagem mais detalhada e didática dos diversos temas envolvidos.

Entretanto, deve-se alertar os interessados no tema em estudo que a leitura dos dispositivos legais e demais normativos constituem uma ação essencial e indispensável para garantir maior profundidade e detalhamento nas análises.

A estrutura deste documento é composta por sete capítulos nos quais se desenvolve uma sistemática que parte do nível mais geral de informação para um nível mais específico e detalhado mais vinculado à questão dos Conselhos de Fiscalização Profissional.

Assim, nos dois primeiros capítulos fez-se uma breve apresentação dos atores envolvidos: o Tribunal de Contas da União, entidade responsável pelo auxílio ao Congresso Nacional no desenvolvimento do Controle Externo, e os Conselhos de Fiscalização Profissional, entidades sujeitas ao Controle Externo:

O primeiro capítulo aborda o Controle, como atividade típica de Estado, e o seu papel no aprimoramento de programas e políticas públicas, destacando a evolução do controle administrativo ao longo dos séculos, a criação do Tribunal de Contas da União e suas competências constitucionais, bem como as funções e tipologias do controle.

O segundo capítulo apresenta uma análise dos Conselhos de Fiscalização Profissional no Brasil no que concerne à sua natureza jurídica e, em

consequência, a obrigatoriedade legal de prestar contas ao TCU, um tema controverso que ensejou muitas polêmicas até o passado recente. Além disso, destacam-se a importância socioeconômica dos Conselhos e as funções que estão sob sua responsabilidade, tais como:

- a fiscalização, orientação e disciplinamento legal, técnico e ético do exercício profissional;
- a defesa da sociedade; e
- a habilitação para o desempenho profissional.

Uma vez ultrapassada a questão quanto à natureza jurídica dos Conselhos e o seu enquadramento como entidade sujeita à jurisdição do TCU, iniciou-se o terceiro capítulo apresentando os diversos instrumentos de fiscalização utilizados comumente pelo TCU, em especial a auditoria, a inspeção, o levantamento, o acompanhamento, o monitoramento e as prestações de contas.

Nosso objetivo consiste em detalhar alguns aspectos referentes àqueles instrumentos de controle, tais como a sua conceituação, a base legal associada ao Regimento Interno do Tribunal e os resultados que se espera obter de sua aplicação pelo TCU.

O quarto capítulo aborda aspectos vinculados especificamente ao instrumento da Prestação de Contas, em especial o DEVER constitucional de prestar contas, bem como o alcance junto aos gestores públicos e privados, interna do TCU que regem a matéria.

O quinto capítulo apresenta a integração entre o instrumento da Prestação de Contas e os Conselhos de Fiscalização Profissional, com especial destaque quanto ao arcabouço normativo.

Nesse aspecto, desenvolveu-se uma breve análise da Instrução Normativa/TCU 63/2010 que regulamenta a obrigatoriedade e forma de prestação de contas pelos Conselhos Profissionais, destacando aspectos que deverão ser submetidos ao controle e avaliação do Tribunal de Contas da União.

No sexto capítulo apresentou-se a estrutura e os componentes das Prestações de Contas que deverão ser encaminhadas pelos Conselhos de Fiscalização Profissional, bem como os cuidados e recomendações para sua correta elaboração.

Assim, com o objetivo de auxiliar os diversos Conselhos Profissionais, procura-se detalhar o processo das Prestações de Contas, destacando aspectos relevantes de sua elaboração, ou seja, procura-se trabalhar o “como fazer”, de modo a minimizar o risco de ocorrência de falhas e inconsistências.

O último capítulo relaciona as principais Decisões adotadas no âmbito do TCU no que tange à gestão dos Conselhos de Fiscalização Profissional e os aspectos centrais das análises desenvolvidas. Dentre os temas associados às Decisões do TCU, é possível destacar:


- Administração de pessoal:
 - » acordos coletivos de trabalho;
 - » sujeição dos Servidores dos Conselhos à Lei 8.112/90
 - » cargos Comissionados;
 - » obrigatoriedade de realização de Concurso Público; e
 - » terceirização.
- a natureza jurídica dos Conselhos;
- a submissão dos Conselhos aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000);
- o Controle Jurisdicional pelo TCU.



CAPÍTULO



O controle



Compete ao Tribunal de Contas da União julgar as contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, nos termos da Constituição Federal, art. 71 e da Lei 8.443/92.

1. O CONTROLE

Neste primeiro capítulo, desenvolver-se-ão análises acerca do controle como atividade típica de Estado, sua importância e a retrospectiva histórica de sua evolução por meio do tempo. Abordar-se-ão, também, o controle no Brasil, a criação do Tribunal de Contas da União e suas competências constitucionais, as tipologias do controle e suas funções.

1.1 Conceito de Controle

O Controle é uma atividade típica de Estado, tal como a defesa e as forças armadas, as relações internacionais, a fiscalização e a arrecadação tributária, previdenciária e do trabalho, o planejamento e orçamento, a política monetária nacional, a supervisão do sistema financeiro nacional, a Justiça e seus componentes tais como o Ministério Público, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública, e outras.

Neste capítulo, procurar-se-á descrever de forma bastante sucinta a atividade do Controle, em especial a sua conceituação, as funções que podem assumir no âmbito da Administração Pública e a sua importância no aperfeiçoamento das políticas públicas.

Qual é o universo de atuação do Controle quando considerado sob o prisma de uma atividade de Estado?

Considerando que o público-alvo desta cartilha não é composto por profissionais da área de controle, utilizar-se-á um exemplo real vinculado a um programa governamental.

Deve-se imaginar um programa governamental com nível de abrangência nacional, tal como a vacinação infantil. A partir dos objetivos desse programa, pode-se elaborar diversas questões relacionadas ao seu real desempenho junto à sociedade:

- O programa vem sendo conduzido adequadamente de modo a promover o uso mais efetivo, eficaz e eficiente dos recursos públicos?
- A logística estabelecida pelo programa permite alcançar um elevado percentual de crianças em todos os municípios, inclusive aquelas situadas nas regiões mais carentes do país?

- O custo do programa pode ser considerado adequado frente aos padrões e objetivos governamentais estabelecidos?
- Há espaço ou oportunidades para o seu aprimoramento?

Essas questões, e muitas outras, fazem parte do universo de atuação associado à atividade denominada de Controle.

O Controle, em última análise, nada mais é que comparar as informações coletadas por meio de técnicas tais como a análise documental, visitas in loco, auditorias e inspeções com os modelos ideais estabelecidos previamente pelo governo e pela legislação.

Assim, pode-se inferir que a atividade dita Controle procura avaliar continuamente duas dimensões distintas: o mundo ideal estabelecido na legislação e o mundo real no qual é possível verificar a presença dos inúmeros reflexos decorrentes da ação humana.

Em outras palavras, o Controle, tal qual uma balança com dois pratos, permite comparar aquilo que se desejava quando da elaboração das políticas governamentais (o mundo dito “ideal”, “planejado” ou “desejado”) com aquilo que vem sendo obtido efetivamente na sua execução a cargo das entidades responsáveis (o mundo dito “real”, “concreto” ou “objetivo”).

Assim, o conceito de Controle passa pela produção e avaliação de informações voltadas ao aperfeiçoamento da Administração Pública, bem como para garantir à sociedade maior acesso e transparência frente às políticas governamentais e aos resultados.

É também importante considerarmos que o Controle consiste em uma atividade que precisa ser conduzida de modo permanente, sendo necessária a sua consolidação por meio do tempo para que possa atuar como um “painel de controle” em benefício daqueles que “pilotam” o Aparelho do Estado.

1.2 A Importância do Controle

O Controle desenvolve uma ação importante na medida em que disponibiliza ao governo uma grande quantidade de informações técnicas acerca da condução das políticas, programas e ações

governamentais, avaliando sua consistência frente aos objetivos previstos na legislação.

A avaliação desenvolvida pelo Controle envolve um amplo leque de temas associados à conformidade legal, análises dos custos financeiros, grau de eficácia, eficiência e economicidade das ações e políticas governamentais, bem como considerações quanto ao impacto ambiental decorrente daquelas atividades. Quando se identifica uma discrepância significativa entre essas duas dimensões (real e ideal) caberá ao Controle determinar a sua origem ou causas mais prováveis, indicando as possíveis alternativas existentes para sua superação.

Voltando ao exemplo inicial com o programa de vacinação infantil.

Imagina-se que o Controle identificou ao longo de uma auditoria que o programa de vacinação atendeu apenas 60% das crianças que deveriam ter sido alcançadas.

O nível de divergência observado entre o mundo ideal (expectativa de 100% de vacinação das crianças com até cinco anos de idade) e o mundo real (apenas 60% do universo das crianças alcançadas) retrata, obviamente, um grave descompasso que se traduz em custos econômicos elevados e, muito pior, uma séria ameaça à saúde da população infantil. A partir da comprovação daquela divergência, o Controle realizará uma investigação técnica de forma a identificar as possíveis causas que podem esclarecer ou justificar a ocorrência, dentre as quais pode-se aventar:

- fraudes e desvios decorrentes de superfaturamento e corrupção;
- erros associados à determinação do total de crianças que deveriam ser vacinadas e sua distribuição geográfica;
- falta de vacinas em quantidade suficiente;
- problemas de logística na distribuição das vacinas, dificultando a sua utilização a tempo;
- ocorrência de desastres naturais (enchentes) dificultando o atingimento das metas etc.

Após a identificação das causas que motivaram a disparidade encontrada, o Controle fará uma avaliação acerca da responsabilização, com aplicação de sanções aos eventuais responsáveis, bem como determinará os ajustes que entender adequados. Assim, ao longo do tempo, a ação do Controle permitirá a contínua evolução e aprimoramento das

políticas governamentais e suas diversas ações vinculadas, garantindo mais eficácia, eficiência e efetividade na utilização dos recursos públicos disponíveis, bem como a melhoria das condições de vida da sociedade.

1.3 A Retrospectiva Histórica do Controle

O controle administrativo constitui uma inovação recente de nossa sociedade ou é fruto de uma evolução consistente ao longo do tempo?

O controle como função administrativa guarda suas origens desde a criação dos primeiros Estados, havendo registros da existência de controle e fiscalização desde a unificação dos dois Egíptos, sob o reinado de Menés I (3.200 a.c.), quando houve a instituição de um rigoroso sistema de controle da arrecadação, exercido pelos escribas.

1.4 Controle no Brasil

1.4.1 Brasil República e a instituição do Tribunal de Contas: Jurisdição e Competências.

O Tribunal de Contas foi criado já no início da era republicana sob inspiração de Rui Barbosa, Ministro da Fazenda durante o Governo do Marechal Deodoro da Fonseca (Decreto 966-A, de 1890) e posteriormente inserido no texto constitucional de 1891, tendo como competência a análise mensal do movimento de receitas e despesas, além de julgar as contas dos responsáveis pela gestão dos recursos.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que o TCU, com sede em Brasília (DF) e representações em todas as capitais dos Estados, é um órgão auxiliar do Congresso Nacional na execução do controle externo:

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

A jurisdição do TCU abrange todo o Território Nacional, estando sob seu alcance todo e qualquer cidadão que tenha em sua guarda bens ou valores públicos da União ou que tenham dado prejuízo ao Erário Federal, conforme estabelece a Constituição Federal em seu artigo 70, caput e § único:

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, assumia obrigações de natureza pecuniária.

O Tribunal possui, ainda, uma ampla multiplicidade de competências que perpassam diversos temas e segmentos relevantes para a Administração Pública no Brasil, conforme se verifica no já citado artigo 71 da Constituição Federal de 1988:

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

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

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;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades. ”

Além das competências constitucionais, leis diversas têm ampliado o rol de atribuições do TCU, tais como:

- Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/1993)
- Lei de Desestatização (Lei 9.491/1997)
- Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000)
- Lei 10.866/2004 da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)

- Edições anuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária (LO)
- Lei 11.079/2004 da Parceria Público-Privada ()
- Lei 11.107/2005 da Contratação de Consórcios Públicos
- Lei 11.578, de 26.11.2007 que trata das ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

1.4.2 As Funções do Controle

O Tribunal de Contas, ao exercer as atividades contempla distintas funções, dentre as quais se destacam:

A função judicante que é exercida por intermédio do julgamento das contas apresentadas pelos administradores e responsáveis por bens ou valores públicos, é típica do modelo de Tribunal de Contas. Note-se que o TCU não julga os administradores e também não julga as contas de entidades. Julga as contas dos administradores, pessoas físicas, das entidades, obviamente, considerando o contexto de cada entidade em que tais administradores atuam.

A função normativa exercida pelo TCU na forma prevista na Lei (artigos. 31 e 58 da Lei 8.443/92) é decorrente das funções judicante e fiscalizadora, podendo o Tribunal normatizar a apresentação das contas, atualizar o valor das multas e penalidades pecuniárias, já tendo, em alguns casos práticos, emitido Decisões Normativas ou Súmulas sobre interpretação de princípios legais (publicidade e imparcialidade).

A função consultiva é exercida por intermédio da emissão de pareceres (Contas do Presidente da República - art. 36 da Lei 8.443/92) e resposta a consultas formuladas por autoridades dos Poderes da União (art. 1º § 2º da Lei 8.443/92).

A função de ouvidoria decorre da possibilidade de que todo e qualquer cidadão possa apresentar denúncia ao TCU para que sejam iniciados procedimentos de investigação que tramitarão em caráter sigiloso (artigos. 53 a 55 da Lei 8.443/92). Essa função, muitas vezes apresentada como controle social, constitui um dos principais temas de estudo no âmbito das Entidades de Fiscalização Superior (EFS) no sentido de aproximar a atuação do controle das demandas sociais.

Enfim, o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores em todo o mundo é desenvolvido segundo a cultura e o ordenamento jurídico de cada país, mas, de uma maneira geral, representa a convergência das diversas funções do Controle.

1.4.3 As Tipologias de Controle: Controle Interno e Externo

A existência de Poderes se controlando mutuamente é decorrência direta da própria estrutura do regime democrático, sendo que a tradicional classificação entre controle externo e controle interno está relacionada à inserção dos órgãos de controle na estrutura administrativa a ser controlada.

O controle interno é organicamente inserido na estrutura administrativa que está sendo controlada, preferencialmente subordinado diretamente ao dirigente maior do órgão em que está inserido. Já o controle externo é subordinado ou compõe outro Poder, tradicionalmente o Poder Legislativo. No caso brasileiro, o controle externo na esfera federal é exercido pelo Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (art. 70 da CF).

É importante destacar que não há vínculo de subordinação hierárquica do controle interno frente ao controle externo. Ao contrário, a atuação do controle interno é fundamental para o suporte e o aprimoramento das ações a cargo do controle externo.

Outros aspectos não menos relevantes a serem estudados sobre a diferenciação entre controle interno e externo são aqueles relativos à autonomia e a forma de atuação.

O desenvolvimento e a estruturação do controle interno são obrigatórios e abrangem todos os Poderes uma vez que, conforme disposto no artigo 74 da Constituição Federal, está inserido organicamente na estrutura de cada um dos Poderes. Já o denominado controle externo não está inserido ou subordinado a quaisquer dos três poderes.

CAPÍTULO



Os Conselhos de Fiscalização Profissional

2. OS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL

2.1 Introdução

No capítulo anterior, desenvolveu-se um breve resumo acerca da atividade denominada “Controle”, destacando temas centrais tais como a conceituação, a importância e a evolução por meio dos tempos, bem como a instituição do Tribunal de Contas da União e suas atribuições constitucionais;

Neste segundo capítulo, serão apresentados os Conselhos de Fiscalização Profissional, em especial no que concerne às suas funções, a importância e aos aspectos outrora controversos quanto à natureza jurídica e à submissão ao controle jurisdicional pelo TCU.

A correta compreensão das funções e atribuições, tanto do TCU quanto dos Conselhos de Fiscalização Profissional, permitirá conhecer a interface existente entre as instituições, facilitando o processo de controle e o contínuo aperfeiçoamento dos conselhos.

2.2 Os Conselhos de Fiscalização Profissional: Histórico e Funções

A questão associada ao exercício profissional, incluindo suas garantias, deveres e necessidade de fiscalização a cargo do Estado, pode ser observada ao longo do tempo em diversas manifestações contidas no texto constitucional. Já na Constituição de 1891, havia a previsão do livre exercício profissional.

Na Carta Magna de 1934, o livre exercício de qualquer profissão estava condicionado à capacidade técnica e outras obrigações que a lei estabelecesse, ditadas pelo interesse público. A partir da década de 30, com o fenômeno da “autarquiaização”, o Estado passou a ter maior interferência na fiscalização do exercício profissional.

A Constituição de 1988, a exemplo das Cartas Magnas anteriores, também contempla em seu artigo 5º o livre exercício de trabalho, ofício ou profissão:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

Há que se destacar, ainda, a competência da União Federal, contida no artigo 21, para estabelecer a sua organização e inspeção do trabalho a qual, em sentido amplo, engloba a fiscalização das profissões:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

O texto constitucional prevê, ainda, que a União Federal detém a competência privativa para legislar sobre as condições para o exercício profissional, conforme disposto em seu artigo 22:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

A União passou a delegar progressivamente a sua função de fiscalizar o exercício profissional, criando por meio de leis específicas os denominados Conselhos de Fiscalização Profissional: pessoas jurídicas de direito público, detentoras de autonomia administrativa e financeira e sujeitas ao controle do Estado para exercer a fiscalização do exercício profissional.

Note-se que a competência privativa para legislar sobre a organização do sistema nacional de emprego e as condições para o exercício das profissões continua vinculada à União, ao passo que aos denominados Conselhos de Fiscalização Profissional foi delegada a competência para aplicação da legislação nacional relacionada ao exercício da profissão.

Em outros termos, em razão do processo de descentralização administrativa, os Conselhos de Fiscalização Profissional aplicam a legislação nacional relacionada ao exercício da profissão que venha a ser desenvolvida e organizada pela União.

Não poderia ser diferente, uma vez que o referido processo de descentralização administrativa não possui o condão de alterar um dispositivo constitucional.

Os conselhos possuem a finalidade de zelar pela integridade e pela disciplina das diversas profissões, disciplinando e fiscalizando, não só sob o aspecto normativo, mas também punitivo, o exercício das profissões regulamentadas, zelando pela ética no exercício destas.

Cabe a estas entidades, além de defender a sociedade, impedir que ocorra o exercício ilegal da profissão, tanto por aquele que possua habilitação, mas não segue a conduta estabelecida, tanto para o leigo que exerce alguma profissão cujo exercício dependa de habilitação.

Assim, aos conselhos Profissionais incumbe, com base em legislação específica que regulamenta o exercício profissional das diferentes áreas, estabelecer os mecanismos e requisitos que possam assegurar o exercício eficaz da profissão, assegurando à sociedade um profissional com o adequado perfil técnico e ético.

Para alcançar os objetivos, os Conselhos exercem o poder de polícia administrativa sobre os membros de determinada categoria profissional, apurando situações contrárias às normas, aplicando, caso necessário, a penalidade cabível.

O poder de fiscalizar emana do poder de polícia e requer para seu pleno exercício a discricionariedade, a coercibilidade e a autoexecutoriedade, podendo implicar restrições de direitos individuais em favor dos interesses maiores da coletividade.

Nos dizeres de Odete Medauar (1999, p. 28), aquelas entidades são “a chamada polícia das profissões, que originariamente caberia ao poder público, é, assim, delegada aos conselhos profissionais, que, nessa matéria, exercem atribuições típicas do poder público”.

A manutenção de suas atividades, inclusive com o pagamento das despesas inerentes ao seu funcionamento, é realizada pela cobrança de anuidades, ou seja, da cobrança das contribuições sociais devidas pelos profissionais regularmente inscritos em cada conselho profissional.

2.3 A Natureza Jurídica dos Conselhos de Fiscalização Profissional

A classificação dos Conselhos quanto à sua natureza jurídica foi objeto de controvérsias capazes de gerar, inclusive, alterações nas normas legais vigentes, a exemplo das modificações de enquadramento da sua natureza jurídica ocorridas em razão da Lei 9.649/98.

O estabelecimento da correta natureza jurídica dos Conselhos tem importância fundamental uma vez que permite definir seu enquadramento no rol de entidades jurisdicionadas ao TCU e, portanto, obrigadas à prestação de contas.

De modo geral, as leis que instituíram os Conselhos de Fiscalização estabeleceram expressamente a personalidade jurídica de direito público para aquelas entidades.

Alguns autores os consideram como sendo “autarquias”, outros como “quase autarquias” ou mesmo “autarquias corporativas”, mas, de qualquer forma, constituem sujeitos de direitos e obrigações.

As autarquias atuam na execução de atividades públicas por delegação legal do Estado, ou seja, podem ser consideradas como uma extensão do próprio Estado no desempenho de suas funções. Elas possuem alguns privilégios que visam assegurar um melhor desempenho de suas funções, tais como:

- imunidade de impostos sobre patrimônio, renda e serviços;
- prescrição quinquenal de suas dívidas, salvo disposição diversa de lei especial;
- execução fiscal de seus créditos;
- direito de regresso contra seus servidores;
- impenhorabilidade de seus bens e rendas;
- prazo em quádruplo para responder e em dobro para recorrer;
- proteção de seus bens contra usucapião.

Entretanto, com o advento da Lei 9.649/98, perdeu-se ainda que de forma temporária, a vinculação ou inserção dos Conselhos de Fiscalização Profissional como detentores de personalidade jurídica de direito público.

De acordo com aquele dispositivo legal, os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas seriam exercidos em caráter privado, por

delegação do poder público, mediante autorização legislativa. No tocante àquele dispositivo legal, destaca-se em especial o seu artigo 58:

Art. 58. Os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas serão exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa.

§ 1º. A organização, a estrutura e o funcionamento dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas serão disciplinados mediante decisão do plenário do Conselho Federal da respectiva profissão, garantindo-se que na composição deste estejam representados todos seus conselhos regionais.

§ 2º. Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas dotados de personalidade jurídica de direito privado, não manterão com os órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico.

§ 3º. Os empregados dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são regidos pela legislação trabalhista, sendo vedada qualquer forma de transposição, transferência ou deslocamento para o quadro da Administração Pública direta ou indireta.

§ 4º. Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são autorizados a fixar, cobrar e executar as contribuições anuais devidas por pessoas físicas ou jurídicas, bem como preços de serviços e multas, que constituirão receitas próprias, considerando-se título executivo extrajudicial a certidão relativa aos créditos decorrentes.

§ 5º. O controle das atividades financeiras e administrativas dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas será realizado pelos seus órgãos internos, devendo os conselhos regionais prestar contas, anualmente, ao conselho federal da respectiva profissão, e estes aos conselhos regionais.

§ 6º. Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, por constituírem serviço público, gozam de imunidade tributária total em relação aos seus bens, rendas e serviços.

§ 7º. Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas promoverão, até 30 de junho de 1998, a adaptação de seus estatutos e regimentos ao estabelecido neste artigo.

§ 8º. Compete à Justiça Federal a apreciação das controvérsias que envolvam os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, quando no exercício dos serviços a eles delegados, conforme disposto no caput. (Os grifos são nossos)

Assim, criou-se uma situação de desequilíbrio institucional, uma vez que os Conselhos de Fiscalização Profissional passariam a ser enquadrados como sendo entidades de natureza jurídica de direito privado, sendo controlados exclusivamente por seus órgãos internos e pelos respectivos conselhos na esfera federal.

A estrutura proposta acabaria por dificultar as ações de controle externo a cargo do Poder Legislativo. Assim, a questão foi resolvida com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.717-6/DF pelo Supremo Tribunal Federal que declarou a inconstitucionalidade do art. 58, caput, e § § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º, da Lei 9.469/1998, que pretendiam subtrair os conselhos de fiscalização de profissões da órbita do regime de direito público (Acórdão prolatado em 7.11.2002, publicado no Diário de Justiça de 18.11.2002);

A da natureza autárquica dos Conselhos Profissionais foi reconhecida em outras oportunidades pelo Supremo Tribunal Federal (STF), nas quais sempre se ressaltou a personalidade jurídica de direito público, em especial, no que concerne ao julgamento dos seguintes Mandados de Segurança:

- a. Mandado de Segurança 21.797-9, em 9.3.2000, no qual se firmou o entendimento acerca da natureza autárquica dos Conselhos responsáveis pela fiscalização do exercício profissional e, ainda, que as contribuições cobradas são contribuições ditas parafiscais ou mesmo contribuições corporativas, com caráter tributário. Assim, há a obrigatoriedade de prestar contas ao Tribunal de Contas da União. Lei 4.234/64, art. 2º. C.F., art. 70, parágrafo único, art. 71, II.
- b. Mandado de Segurança 22.643-9, em 6.8.1998 no qual se firmou o entendimento de que os Conselhos Regionais, como sucede com os Conselhos Federais, são autarquias federais sujeitas à prestação de contas ao Tribunal de Contas da União por força do disposto no inciso II do artigo 71 da atual Constituição.

No âmbito do Tribunal de Contas da União, entendeu-se em diversas assentadas que os Conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas têm natureza autárquica, ainda que diferenciada, visto que detêm capacidade tributária ativa, imunidade tributária e munus público decorrente do exercício do poder de polícia delegado pelo Estado.

Esses atributos são, segundo o entendimento do TCU, suficientes para fazer incidir sobre os Conselhos as normas gerais e princípios de direito público.


Apesar das peculiaridades de cada um, contudo, os conselhos, considerando as características estabelecidas nas respectivas leis de criação, constituem as chamadas autarquias corporativas, criadas com atribuições de fiscalização do exercício de profissões regulamentadas, detendo, para tanto poder de polícia, consistente na faculdade de aplicar multas pecuniárias e sanções disciplinares aos seus membros, suspender o exercício profissional ou até cancelar o registro dos associados.



CAPÍTULO



Os instrumentos de fiscalização do TCU



A fiscalização é uma irrecusável prerrogativa de soberania popular, contudo, são prioritários a institucionalização e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e colaboração dos cidadãos na formulação, execução e avaliação das políticas públicas, onde os Tribunais de Contas desempenham papel preponderante. Além disso, tais tribunais, em face das relevantes atribuições conferidas pela Constituição, assumem a importante missão de fazer cumprir os postulados que sustentam o regime democrático e os princípios que, por determinação constitucional, regem a atividade administrativa pública **Relatório Anual de Atividades do TCU – 2012.**

3. OS INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO DO TCU

Neste capítulo, destacar-se-ão os principais instrumentos utilizados pelo Tribunal de Contas da União para execução das atribuições constitucionais estabelecidas no artigo 71 da Constituição Federal de 1988, em especial as auditorias, as inspeções, os levantamentos, os monitoramentos e as prestações de contas.

Além dos instrumentos de controle à disposição do TCU, serão abordados os aspectos teóricos associados ao DEVER de prestar contas, bem como a abrangência deste no que concerne aos gestores públicos e privados.

3.1 Os Instrumentos de Fiscalização Utilizados pelo TCU

No capítulo I desta cartilha, destaca-se a atividade denominada “controle”, sua evolução, importância e funções, bem como a multiplicidade de competências do Tribunal de Contas da União, estabelecidas no art. 71 da Constituição Federal, dentre as quais se destacam o poder de julgar contas dos administradores e a realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

O amplo rol de competências atribuídas ao TCU, associado ao extenso conjunto de unidades jurisdicionadas, tornou necessário o desenvolvimento de instrumentos técnicos que permitissem alcançar os objetivos com maior eficácia, eficiência e racionalidade.

Os Instrumentos de Fiscalização desenvolvidos para que o Tribunal de Contas cumpra adequadamente com as suas diversas competências associadas ao Controle Externo são, de acordo com o Regimento Interno do TCU, os seguintes:

a. Levantamento

O instrumento denominado “Levantamento” está previsto no artigo 238 do RI do TCU, conforme se verifica a seguir:

Art. 238. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I – conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;

II – identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e

III – avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

Os Levantamentos têm uma importância fundamental para o TCU uma vez que permitem conhecer as entidades jurisdicionadas, suas atribuições, projetos e ações, identificando a eventual existência de indícios de risco que justifiquem a realização de futuros trabalhos de fiscalização mais profundos e detalhados, tais como as auditorias.

b. Auditoria

O RI do TCU define em seu artigo 239 o instrumento de fiscalização denominado de “Auditoria”, conforme se verifica a seguir:

Art. 239. Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I – examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;

II – avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados; e

III – subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.

As auditorias são instrumentos de fiscalização que possibilitam um maior detalhamento das análises em diversas modalidades, em geral com a participação de uma equipe mais numerosa e, preferencialmente, multidisciplinar.

Dentre as diversas modalidades de auditoria existentes no âmbito do TCU, pode-se listar: auditoria de natureza operacional, auditoria de sistemas, auditoria ambiental, auditoria de obras, e outras.

c. Inspeção

De acordo com o artigo 240 do RI do TCU o instrumento da “Inspeção” é definido da seguinte forma:

Art. 240. Inspeção é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição.

A Inspeção consiste em um procedimento mais simples e célere, em geral executado por equipes menores ou apenas por um auditor designado para o trabalho, e objetiva a obtenção de informações adicionais que serão geralmente usadas no detalhamento dos processos de Prestações de Contas ou na apuração dos fatos associados às denúncias encaminhadas ao Tribunal.

d. Acompanhamento

O “Acompanhamento” representa outro instrumento de fiscalização utilizado pelo controle e está previsto no artigo 241 do RI do TCU:

Art. 241. Acompanhamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I – examinar, ao longo de um período determinado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; e

II – avaliar, ao longo de um período determinado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

O instrumento denominado de “Acompanhamento” pressupõe o desenvolvimento de ações de fiscalização durante um período mais longo de tempo, permitindo uma avaliação mais ampla.

Em outras palavras, o Acompanhamento poderia ser simbolizado como sendo o desenvolvimento de um filme sobre determinada ação ou projeto governamental que se deseja avaliar, ao passo que as auditorias e inspeções, com menor prazo de duração, representariam fotografias que retratariam um momento específico.

De acordo com o Art. 242 do Regimento Interno do TCU, o acompanhamento será realizado com base em informações obtidas:

I – pela publicação nos órgãos oficiais e mediante consulta a sistemas informatizados adotados pela administração pública federal:

a) da lei relativa ao plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e da abertura de créditos adicionais;

b) dos editais de licitação, dos extratos de contratos e de convênios, acordos, ajustes, termos de parceria ou outros instrumentos congêneres, bem como dos atos referidos no art. 259;

II – por meio de expedientes e documentos solicitados pelo Tribunal ou colocados à sua disposição;

III – por meio de visitas técnicas ou participações em eventos promovidos por órgãos e entidades da administração pública.

IV – pelo acesso a informações publicadas em sítio eletrônico do órgão ou entidade.

e. Monitoramento

O Monitoramento, previsto no artigo 243 do Regimento Interno do TCU, é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento das deliberações e os resultados delas advindos.

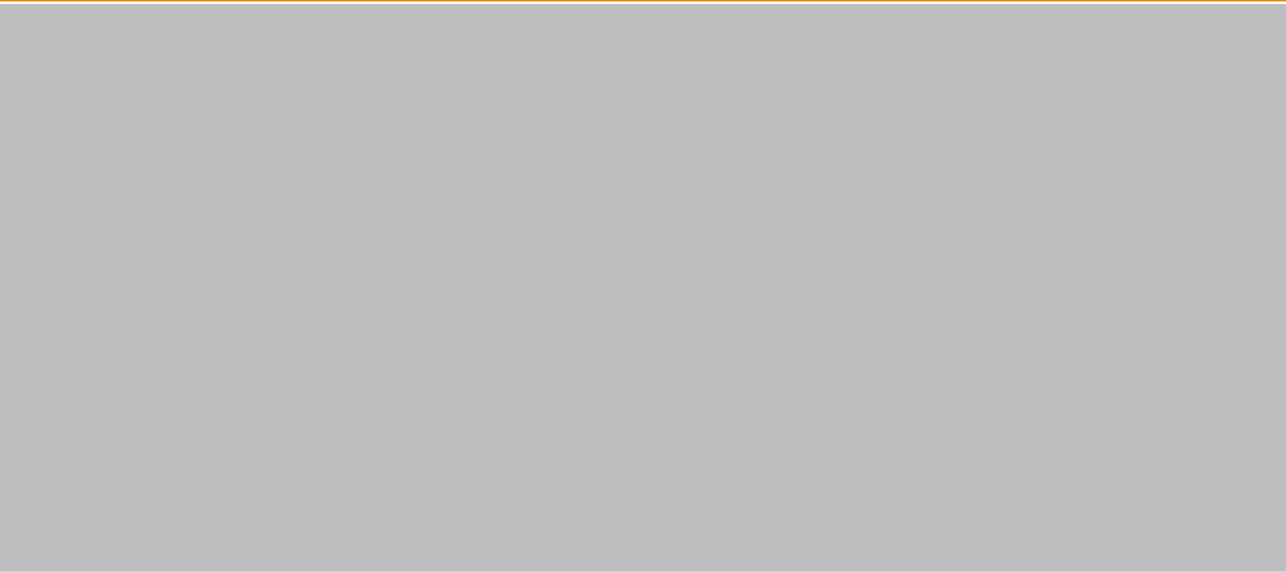
Verificou-se ao longo dos anos que a ampla clientela jurisdicionada ao TCU, associada ao extenso rol das competências constitucionais e a um corpo técnico reduzido, representavam desafios consideráveis à eficácia do controle, dificultando o estabelecimento de uma frequência adequada para as ações de fiscalização.

As ações de fiscalização desenvolvidas em nível de campo, em especial as inspeções e auditorias, eram desenvolvidas com um lapso temporal significativo fazendo com que o Tribunal enfrentasse dificuldades para acompanhar o cumprimento efetivo de suas recomendações e determinações.

Em consequência, não se conheciam com exatidão os reais reflexos decorrentes das ações do controle, o que motivou o desenvolver o monitoramento para evitar que se descumprisse as Decisões do TCU por parte dos órgãos jurisdicionados que, em muitas ocasiões, alegavam desconhecê-las.

Além dos instrumentos de fiscalização em nível de campo citados anteriormente, o TCU dispõe da denominada Prestação de Contas, outro instrumento que possibilita o controle e avaliação da gestão pública.

No próximo capítulo, analisar-se-á o denominado DEVER de prestar contas, detalhando o instrumento da Prestação de Contas, seu conceito, importância e alcance.






CAPÍTULO

A PRESTAÇÃO DE CONTAS





O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrador corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um “múnus público”, isto é, de um encargo para com a comunidade.

Hely Lopes Meirelles

4. A PRESTAÇÃO DE CONTAS

4.1 Conceito

A Prestação de Contas não envolve, em geral, ações do TCU em nível de campo como ocorre comumente com as inspeções, auditorias, levantamentos e monitoramentos, estando mais vinculada ao exame e análise de informações documentais.

É importante destacar que a existência de diversos instrumentos de fiscalização não pressupõe necessariamente uma superposição de esforços do TCU, ou seja, são instrumentos complementares que podem ser aplicados ou utilizados em conjunto por não serem mutuamente excludentes. Assim, uma instituição que utilize, arrecade, guarde, gereencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda pode vir a ser objeto de ações concomitantes e distintas de controle por parte do TCU, tais como uma auditoria e/ou a obrigatória Prestação de Contas perante o Tribunal.

A prestação de contas pode ser interpretada como sendo o instrumento legal que garante ao conjunto da sociedade que a Administração Pública atua em estreita observância àqueles princípios constitucionais estabelecidos no artigo 37 da nossa Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

4.2 Os Objetivos da Prestação de Contas

As prestações de contas são instrumentos de controle utilizados comumente pelo TCU a cada exercício com o objetivo de

- ampliar a visão do Tribunal de Contas sobre a gestão anual desenvolvida no âmbito das Unidades Jurisdicionadas por força do artigo 70 da Constituição Federal;
- fomentar o controle social a partir da maior transparência da gestão;

- induzir as ações de planejamento das Unidades Jurisdicionadas;
- fortalecer os controles internos; e
- incentivar a cooperação entre os órgãos de controle e as Unidades Jurisdicionadas.

4.3 O DEVER de Prestar Contas

De acordo com Hely Lopes Meirelles “O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrador corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um “múnus público”, isto é, de um encargo para com a comunidade. ”

O Dever de prestar contas é, em regra, inerente a quem administra valores ou bens, pertencentes ou no interesse de outrem, tal como um banco privado, uma Corretora de Títulos e Valores Mobiliários (DTVM) ou o síndico de um prédio residencial.

Quando se trata especificamente de recursos públicos o raciocínio é análogo e alcança, tanto o agente beneficiário dos recursos na esfera privada quanto o gestor formalmente designado no âmbito da esfera pública para o gerenciamento dos recursos, que deverão prestar contas daquilo que foi efetivamente realizado.

Para melhor compreensão dessa questão utilizar-se-á o exemplo singelo de uma Organização Não Governamental (ONG) que recebeu recursos do Governo Federal por meio de contrato celebrado com o Ministério do Meio Ambiente.

Os recursos públicos, que por definição pertencem a todos, foram direcionados em favor de uma entidade privada em detrimento de uma série de outras ações que poderiam ter sido desenvolvidas por outra ONG, empresas privadas ou mesmo pelo próprio governo.

Em outras palavras, a referida ONG foi beneficiada com recursos públicos escassos que poderiam ter outras destinações igualmente lastreadas nas

necessidades da sociedade, tais como a construção de escolas, hospitais, apoio à agricultura familiar etc.

O princípio que estabeleceu o DEVER de prestar contas tem como alicerce a obrigação de se comprovar ao conjunto da sociedade que os recursos repassados àquela ONG foram efetivamente aplicados dentro das normas legais, gerando os benefícios que deles se esperavam originalmente.

O DEVER de prestar contas assume importância destacada em nosso ordenamento jurídico, constituindo-se em uma das poucas exceções que podem ser utilizadas para justificar a intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal, conforme se verifica no artigo 34 da Constituição Federal:

“Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

[...]

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

[...]

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.”

Ou seja, o inadimplemento no DEVER de prestar contas constitui um princípio constitucional que deve ser observado pelos gestores públicos em todas as esferas administrativas, podendo ensejar, inclusive, a intervenção da União.

Em conclusão pode-se inferir que o DEVER de prestar contas é intransferível e constitui uma obrigação personalíssima (*intuitu personae*) que pode sujeitar o “prestador de contas”, ou aquele que tem o DEVER de prestar contas, à condenação em diversas esferas, tais como a Administrativa, Civil e Penal.

4.3.1 O Alcance do DEVER de prestar contas

Uma questão recorrente consiste em se definir o alcance do DEVER de prestar contas ou, em outras palavras, QUEM PRECISA prestar contas.

O DEVER de prestar contas está associado a todos aqueles alcançados pelo artigo 70, caput e § único da Constituição Federal:

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, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Assim, o gestor público tem a obrigação de prestar contas à sociedade que, em última análise, é a responsável pelo custeio da máquina pública, seja por meio de impostos ou pelo custo de produtos e serviços consumidos. Por analogia, o gestor privado também será alcançado pelo DEVER de prestar contas à sociedade caso utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda.

A Prestação de Contas busca, assim, comprovar a correta utilização dos recursos públicos (que a todos pertencem) segundo as normas e dispositivos legais vigentes e, ainda, asseverar que os resultados/benefícios alcançados foram gerados dentro dos parâmetros da eficácia, eficiência e economicidade.

4.3.2 A Periodicidade da Prestação de Contas

O artigo 7º da Lei Orgânica do TCU estabelece a periodicidade do julgamento das contas dos administradores e responsáveis contemplados pelo artigo 5º, a forma como se dará a referida apresentação e prevê, ainda, que o Tribunal estabelecerá as normas gerais que regerão a matéria em Instrução Normativa:

Art. 7º As contas dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo anterior serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal, sob forma de tomada ou prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa.

Em outras palavras o TCU poderá introduzir alterações em seus instrumentos normativos associados à prestação de contas, modificando as orientações que deverão ser observadas pelas entidades sujeitas ao seu controle jurisdicional.

A justificativa para essas alterações periódicas está associada à necessidade de se dotar o controle externo de instrumentos de fiscalização mais adequados à realidade vivida pelas entidades jurisdicionadas.

Assim, o TCU vem desenvolvendo esforços para que as prestações de contas evoluam continuamente como instrumentos de fiscalização de modo a promover análises mais profundas e detalhadas.

4.3.3 As Normas associadas às Prestações de Contas Anuais

De modo didático, as normas que regem a prestação de contas de cada exercício podem ser divididas em dois grupos:

a. Normas Gerais:

São normas de caráter permanente que valem para todos os exercícios a partir da data de sua edição.

Como exemplos se destacam:

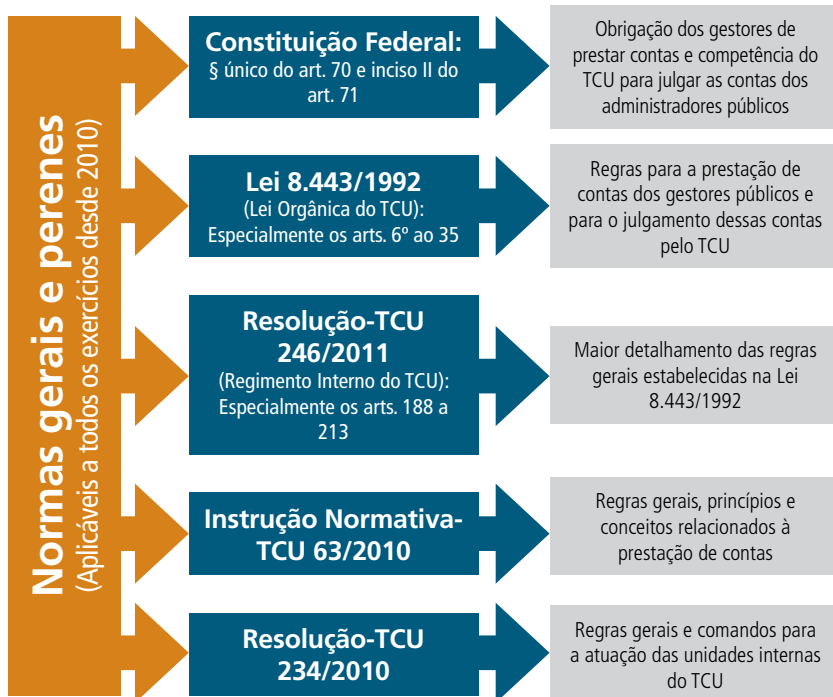
1. a Constituição Federal que trata da obrigação dos gestores de prestar contas e a competência do TCU para julgar as contas dos administradores públicos;
2. a Lei 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU) que define as regras para a prestação de contas dos gestores públicos e para o seu posterior julgamento pelo Tribunal;
3. a Resolução TCU 246/2011 que apresenta maior detalhamento das regras gerais estabelecidas na Lei Orgânica do TCU;
4. a Instrução Normativa TCU63/2010 com as regras gerais, princípios e conceitos relacionados à prestação de contas; e

5. a Resolução TCU 234/2010 com as regras gerais e orientações a serem observadas internamente pelas unidades técnicas do TCU responsáveis pela análise das prestações de contas.

Destaca-se que o TCU possui o que se denomina poder de regulamentar, conferido pelo art. 3º da Lei 8.443/92, sendo utilizado para expedir instruções e atos normativos sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento.

O quadro a seguir, apresenta de forma didática as normas gerais que regem a prestação de contas de cada exercício:

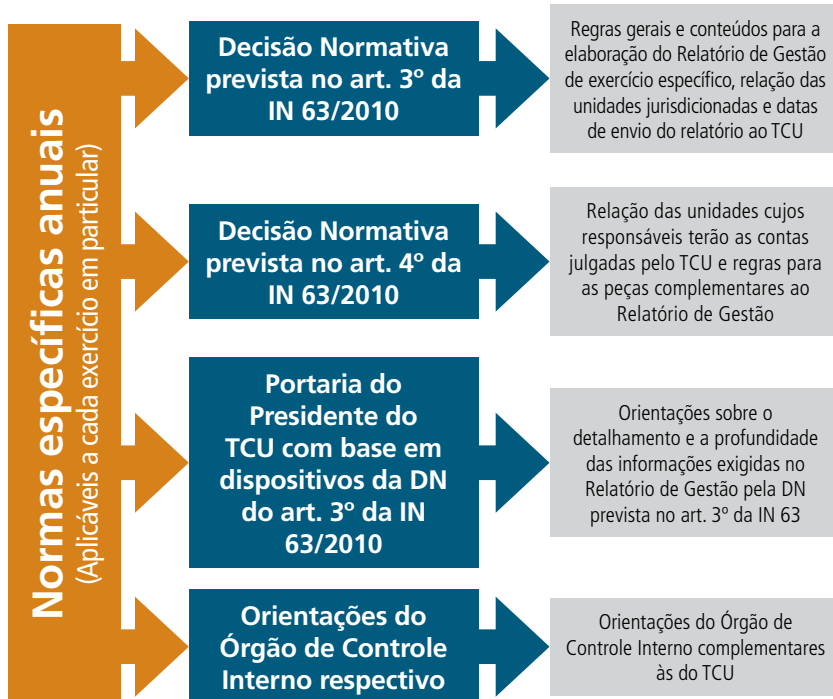
Quadro 1: Normas de Prestação de Contas Anual



Fonte: Diretoria de Normas e Gestão de Contas da Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo

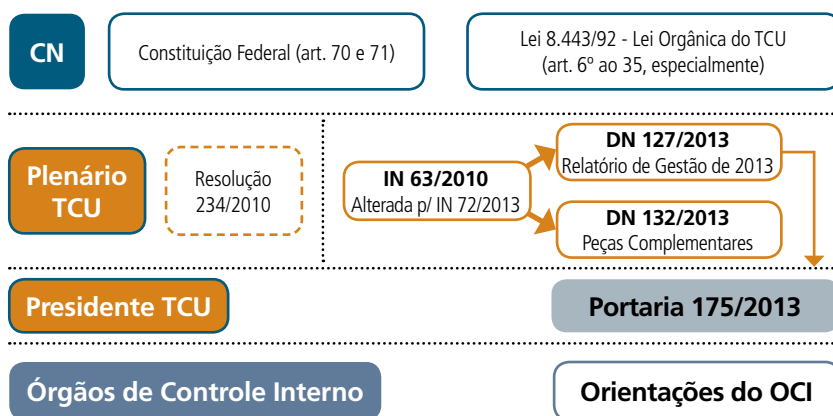
b. Normas Específicas:

São aquelas normas que possuem um caráter específico para determinado exercício em particular. Como exemplo, destacam-se Decisões Normativas do TCU e Portarias do Presidente do Tribunal, bem como orientações dos órgãos de Controle Interno conforme o quadro a seguir:

Quadro 2: Normas da Prestação de Contas Anual

Fonte: Diretoria de Normas e Gestão de Contas da Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo

O quadro abaixo permite a visualização consolidada das diversas normas vinculadas à prestação de contas para o exercício de 2013, englobando tanto aquelas ditas de caráter GERAL, quanto as de caráter ESPECÍFICO, bem como a respectiva esfera responsável por sua elaboração.

Gráfico 1: Normas para o exercício de 2013

Fonte: Diretoria de Normas e Gestão de Contas da Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo

4.3.4 Os Conselhos de Fiscalização Profissional e o DEVER de Prestar Contas

A sujeição dos Conselhos de Fiscalização Profissional às normas da administração pública e ao controle jurisdicional do TCU foi objeto de controvérsias até o passado recente.

Entendiam aquelas entidades que, ao contrário das demais autarquias em geral, não deveriam prestar contas ao TCU uma vez que:

- não estariam sujeitas à supervisão ministerial, uma vez que o Poder Executivo não detinha a prerrogativa de nomear seus conselheiros administradores;
- não auferiam receita pública e não eram contempladas com dotações à conta da lei orçamentária anual;
- não constituiriam as autarquias administrativas que compõem o aparelho do Estado como entidades da administração indireta; e
- não seriam sustentadas pela União.

Neste capítulo, há um breve retrospecto acerca do posicionamento do Tribunal de Contas quanto a essa questão, destacando aspectos relacionados às suas atribuições constitucionais e ao rol de agentes públicos que lhes são jurisdicionados com base na Lei 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU), bem como o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) que definiu a controvérsia existente.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu artigo 71 as competências do TCU, dentre as quais se destacam:

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

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei,

que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

A Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/92) detalha em seu artigo 5º o rol de agentes que estariam jurisdicionados ao Tribunal, conforme disposto no artigo 71 da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, 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;

II - aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

III - os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade pública federal;

IV - os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo.

V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

VI - todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de Lei;

VII - os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VIII - os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal.

IX - os representantes da União ou do Poder Público na assembleia geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a União ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos conselhos fiscal e de administração, pela prática de atos de gestão ruínoza ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.

Com base na legislação supracitada, o TCU firmou o entendimento (Decisão 701/98 TCU – Plenário) de que os Conselhos de Fiscalização Profissional estariam sujeitos ao seu controle jurisdicional, sendo obrigados a prestar contas em face do disposto nos artigos 5º a 8º da Lei 8.443/92. As principais considerações que ampararam a citada Decisão estão resumidas a seguir:

1. Os conselhos, considerando as características estabelecidas nas leis de criação, constituem as chamadas autarquias corporativas, criadas com atribuições de fiscalização do exercício de profissões regulamentadas, detendo, para tanto, poder de polícia, consistente na faculdade de aplicar multas pecuniárias e sanções disciplinares aos seus membros, suspender o exercício profissional ou até cancelar o registro de seus associados.
2. Os recursos arrecadados pelos conselhos de fiscalização são constituídos em sua maioria das anuidades pagas pelos profissionais que deles fazem parte e destinam-se ao custeio das atividades administrativas das respectivas entidades utilizadas no cumprimento de sua finalidade.
3. Originários da Constituição Federal, por força das disposições do art. 149, a esses recursos são aplicados os princípios constitucionais e legais inerentes aos tributos e, enquadrando-se como **contribuições parafiscais**, estão sujeitos ao controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União.
4. Tratando-se, pois, de recursos públicos, o Tribunal de Contas da União tem a competência de fiscalizar sua aplicação, consoante as disposições contidas no supracitado parágrafo único, art. 70 da Constituição Federal:

Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.
5. No caso dos Conselhos de Fiscalização, a competência do TCU para fiscalizar a aplicação dos recursos por eles administrados decorre não só da natureza jurídica dessas entidades, mas fundamentalmente da natureza pública das contribuições arrecadadas.

A controvérsia, entretanto, não foi totalmente superada uma vez que diversos Conselhos de Fiscalização Profissional questionaram junto ao Poder Judiciário o posicionamento do TCU.

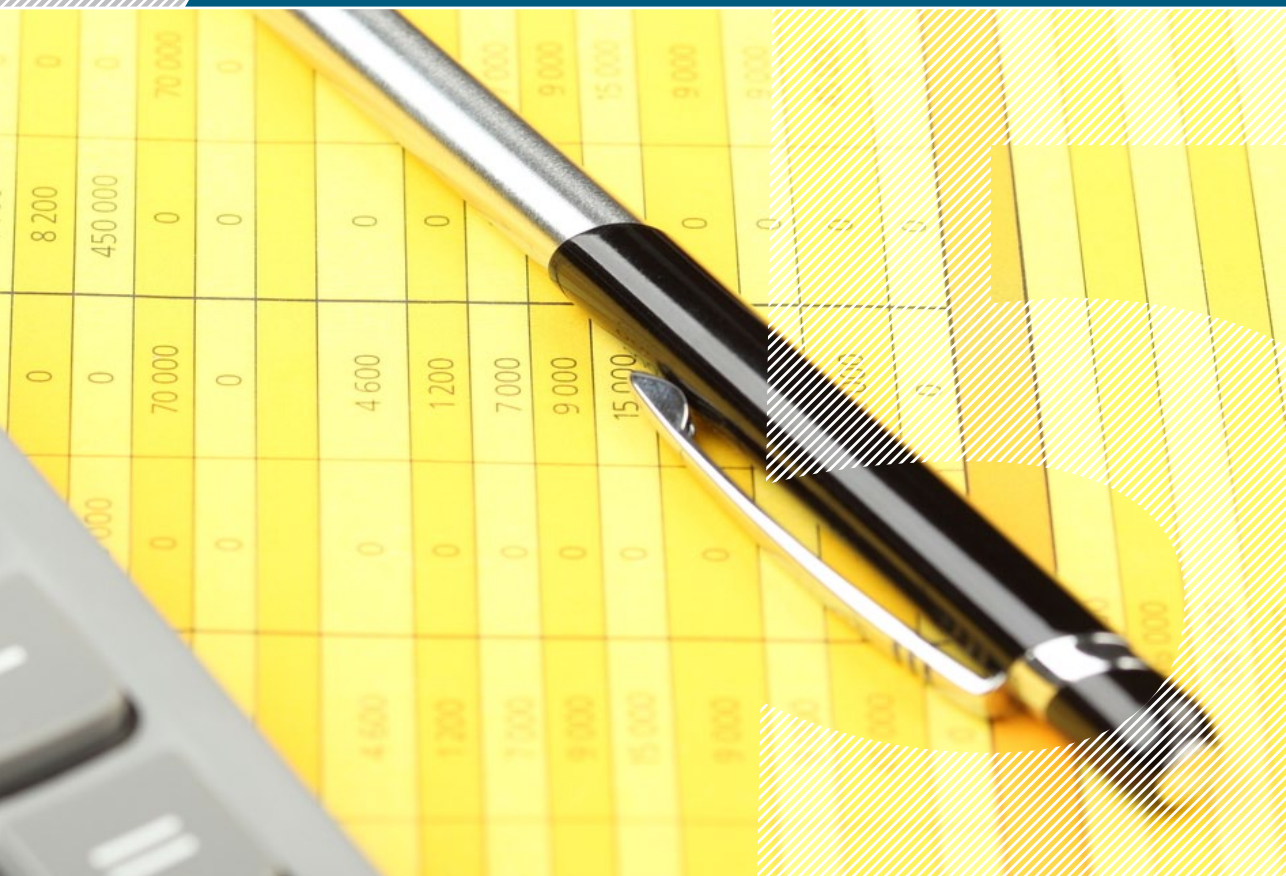
Em 09.03.2000, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou o mérito do Mandato de Segurança MS 21.797-9 impetrado pelo Conselho Federal de Odontologia no qual se questionava a competência do TCU para fiscalizar o conselho, firmando o entendimento quanto à natureza autárquica dos Conselhos responsáveis pela fiscalização do exercício profissional e que as contribuições por eles cobradas são contribuições ditas parafiscais ou contribuições corporativas, ou seja, possuem um caráter tributário e, dessa forma, haveria a obrigatoriedade da apresentação da respectiva prestação de contas ao TCU.

É de se destacar a harmonia existente entre o posicionamento do STF e do próprio TCU no sentido de que os Conselhos estariam sujeitos ao controle jurisdicional do Tribunal de Contas, não apenas em razão de sua natureza jurídica (Pessoa Jurídica de Direito Público), mas pelo caráter tributário associado às contribuições arrecadadas.

Uma vez ultrapassada a questão relativa ao controle jurisdicional do TCU sobre os Conselhos de Fiscalização Profissional procurar-se-á detalhar no próximo capítulo o instrumento da Prestação de Contas à luz das disposições contidas no Regimento Interno do Tribunal e demais normativos.



CAPÍTULO



OS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL E AS PRESTAÇÕES DE CONTAS

5. OS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL E AS PRESTAÇÕES DE CONTAS

5.1 Uma Breve Retrospectiva

No capítulo anterior, observa-se que os Conselhos de Fiscalização Profissional foram objeto de controvérsias quanto à sua natureza jurídica, bem como à sua inclusão no rol de entidades jurisdicionadas ao TCU em que estariam, portanto, sujeitos ao processo de prestação de contas e as demais ações inerentes ao controle externo.

A esse respeito, é interessante destacar o posicionamento do Senhor Ministro Marcos Bemquerer Costa que, em breve síntese histórica, justificou a importância de que os conselhos de fiscalização profissional fossem novamente incluídos na sistemática de prestação de contas ao TCU, propiciando um melhor controle dessas entidades, conforme se verifica no TC 019.067/2011-9, peça 63:

Como é cediço, esses conselhos passaram a ser dispensados da apresentação de prestação de contas ao TCU a partir da Decisão TCU 813/2002 – Plenário, por meio da qual se aprovou a Instrução Normativa 42/2002, que acrescentou o § 3º ao art. 18 da IN TCU 12/1996, com a seguinte redação:

§ 3º As entidades de fiscalização do exercício profissional estão dispensadas de apresentar a prestação de contas anual ao Tribunal, sem prejuízo da manutenção das demais formas de fiscalização.

De acordo com o Ministro Bemquerer, “na ocasião, buscou-se permitir a alocação dos recursos disponíveis nesta Corte em áreas de maior relevância, com o objetivo de otimizar o controle externo, tendo em vista os grandes esforços necessários para o julgamento anual das contas apresentadas pelos conselhos de fiscalização profissional e a baixa materialidade dos recursos por eles administrados.”

Essa decisão se deu em um contexto no qual todas as entidades de fiscalização profissional eram obrigadas a apresentar

prestação de contas anual ao Tribunal, acarretando a autuação de inúmeros processos de baixa relevância, que não traziam resultados proporcionais ao grande esforço despendido para a sua análise e julgamento. Contudo, a partir da edição da IN TCU 57/2008, implantou-se uma nova sistemática de prestação de contas, com vistas a conciliar a necessidade de uma atuação mais seletiva deste Tribunal em relação aos processos dessa natureza, sem gerar uma sensação de ausência de vigilância por parte do controle externo. Para isso, passou-se a dividir as unidades jurisdicionadas entre aquelas cujos responsáveis deverão apresentar somente ‘relatório de gestão’, sem terem suas contas julgadas, e aquelas cujos responsáveis apresentarão ‘processos de contas’ para fins de julgamento.

Assim, nem todas as unidades jurisdicionadas obrigadas a prestar contas por meio da apresentação de “relatório de gestão” terão processos de contas ordinários constituídos para fins de julgamento.

Nesse contexto, não vislumbro mais justificativas para se dispensar os responsáveis pelas entidades ora mencionadas - que ao todo representam 479 conselhos, dos quais 27 são federais e 452 são regionais - de apresentarem relatórios de gestão, uma vez que estes têm por objetivo fomentar a transparência e a manutenção da expectativa de controle, e não implica, necessariamente, na constituição de processos de contas para fins de julgamento, os quais poderiam sobrecarregar as atividades do Tribunal.

Entretanto, as análises do Ministro Marcos Benquerer obrigariam à alteração do disposto na Instrução Normativa/TCU 63/2010 que estabelecia, à época, as normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituiriam os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei 8.443, de 1992.

De acordo com o disposto no § 1º, artigo 2º da referida IN/TCU 63/2010, os Conselhos de Fiscalização Profissional estariam dispensados de apresentar relatório de gestão e de terem processo de contas ordinárias constituídos pelo Tribunal:

Art. 2º Para efeito desta Instrução Normativa, estão sujeitos à apresentação de relatório de gestão e à constituição de processo de

contas os responsáveis pelas seguintes unidades jurisdicionadas ao Tribunal:

(...)

§ 1º Os responsáveis pelas entidades de fiscalização do exercício profissional estão dispensados de apresentar relatório de gestão e de terem processo de contas ordinárias constituídos pelo Tribunal, sem prejuízo da manutenção das demais formas de fiscalização exercidas pelos controles interno e externo.

Nota: A fiscalização a cargo do Controle Externo continuaria existindo uma vez que os conselhos estariam sujeitos às demais formas de fiscalização, tais como auditorias, inspeções voltadas à apuração de denúncias, levantamentos, monitoramentos, etc.

A decisão final quanto à inclusão dos Conselhos de Fiscalização Profissional entre as entidades cujos responsáveis estão sujeitos à apresentação de relatório de gestão e constituição de processo de contas foi consolidada quando do julgamento do TC 018.772/2012-9, tendo como Relator o Senhor Ministro Aroldo Cedraz, com a adoção do Acórdão 2.666/2012-Plenário, transcrito parcialmente a seguir:

Determinar à Segecex que apresente anteprojeto de alteração da IN/TCU 63/2010 de modo a adequar a redação de seu art. 2º, permitindo que, a partir de 2013, sejam novamente incluídos na sistemática de prestação anual de contas ordinárias ao TCU os conselhos fiscalização profissional, adotando, para tanto, as seguintes diretrizes:

9.1.1. Respeito às configurações de governança atualmente fixadas pelas leis de criação das entidades de fiscalização do exercício profissional;

9.1.2. Utilização do mecanismo de consolidação previsto no art. 5º da IN/TCU 63/2010 em relação aos conselhos cujas entidades centrais homologuem, aprovem ou consolidem as contas das suas unidades regionais ou estaduais;

9.2. Determinar, ainda, à Segecex que, caso venha a ser aprovada a alteração da IN/TCU 63/2010 nos termos ora suscitados:

(...)

9.2.2. Oriente a Adplan a desenvolver, por meio do Serviço de Gestão da Prestação de Contas, modelo padronizado de conteúdo a ser incluído na parte de contas customizadas da DN prevista no art. 3º da IN/TCU 63/2010, para vigorar a partir do exercício de 2013.

Assim, após as necessárias análises desenvolvidas pelas unidades técnicas do Tribunal, foi aprovada a Instrução Normativa TCU 72/2013 que alterou a lista de unidades jurisdicionadas cujos responsáveis estão sujeitos à apresentação de relatório de gestão e constituição de processo de contas, conforme se verifica na nova redação a seguir:

Art. 2º Para efeito desta Instrução Normativa, estão sujeitos à apresentação de relatório de gestão e à constituição de processo de contas os responsáveis pelas seguintes unidades jurisdicionadas ao Tribunal:

(...)

IX. entidades de fiscalização do exercício profissional.

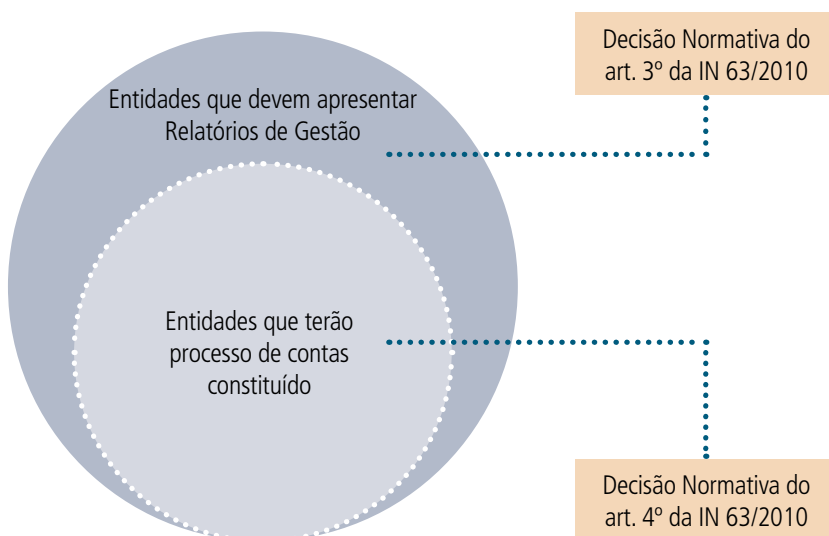
O conjunto de normas supracitadas permite desenvolver algumas considerações iniciais importantes:

- a. O Tribunal de Contas possui um extenso rol de unidades jurisdicionadas, sendo necessário promover a alocação racional e eficaz dos recursos humanos e financeiros disponíveis com o objetivo de otimizar o controle externo.
- b. A IN TCU 57/2008 implantou uma nova sistemática de prestação de contas na qual as unidades jurisdicionadas foram divididas em dois grandes grupos: aquelas cujos responsáveis deverão apresentar somente o “**relatório de gestão**”, sem terem suas contas julgadas, e aquelas cujos responsáveis apresentarão os “**processos de contas**” para fins de julgamento.
- c. De acordo com o disposto no art. 3º da IN TCU 63/2010 os **relatórios de gestão** devem ser apresentados anualmente ao Tribunal pelos responsáveis pelas unidades jurisdicionadas, relacionadas em decisão normativa, que lhes fixará a forma, conteúdo e prazo.
- d. De acordo com o disposto no art. 4º da IN TCU 63/2010 o Tribunal definirá anualmente, em decisão normativa, as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão **processos de contas ordinárias** constituídos para julgamento, assim como os conteúdos e a forma das peças que os comporão e os prazos de apresentação.
- e. Assim, nem todas as unidades jurisdicionadas que prestam contas por meio da apresentação do “relatório de gestão” terão

seus processos de contas ordinários constituídos para fins de julgamento.

A imagem a seguir apresenta uma visão esquemática dos dois grupos de unidades jurisdicionadas ao TCU e a forma pela qual devem prestar contas ao Tribunal:

Gráfico 2: Prestação de Contas e Processo de Contas em cada exercício financeiro



Fonte: Diretoria de Normas e Gestão de Contas da Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo

A situação específica dos Conselhos de Fiscalização Profissional quanto ao enquadramento no DEVER de prestar contas ao TCU é a seguinte:

1. Todos os responsáveis pelos Conselhos de Fiscalização Profissional estão obrigados à apresentação de relatório de gestão, uma vez que estão contemplados no inciso IX, art. 2º da Instrução Normativa 63/2010, alterada pela Instrução Normativa 72/2013.
2. O TCU definirá a cada ano aquelas unidades jurisdicionadas que estarão obrigadas à constituir seu processo de contas, podendo, nesse caso, alcançar alguns Conselhos de Fiscalização Profissional (art. 4º da IN/TCU 63/2010).

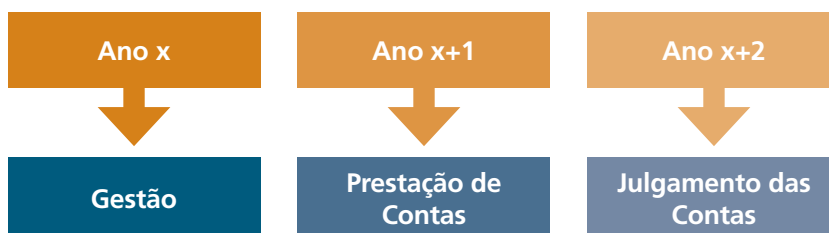
Dessa forma, a cada exercício serão constituídos dois grupos distintos compostos pelos Conselhos de Fiscalização Profissional:

- o primeiro grupo estará obrigado a apresentar apenas o relatório de gestão, cumprindo, assim, a obrigação de prestar contas ao TCU; e
- o segundo grupo, selecionado pelo TCU, deverá formalizar sua prestação de contas composta pelo seu respectivo relatório de gestão acrescido das demais peças previstas nas Instruções Normativas e Decisões Normativas do TCU.

O quadro a seguir destaca o chamado Ciclo da Prestação de Contas perante o TCU.

A prestação de contas ocorre por meio da apresentação do Relatório de Gestão, satisfazendo o DEVER/DIREITO de prestar contas (ano X). Depois, há a formalização do processo de prestação de contas para aquelas entidades selecionadas conforme o art. 4º da IN/TCU 63/2010 (Ano X + 1) e, finalmente, o julgamento das contas pelo Tribunal (Ano X + 2):

Gráfico 3: Ciclo de Prestação de Contas



Fonte: Diretoria de Normas e Gestão de Contas da Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo

A seguir, será uma breve apresentação do relatório de gestão, destacando os objetivos, componentes básicos, estrutura e principais características. Alerta-se aos interessados no tema em estudo que a leitura dos dispositivos legais e dos normativos supracitados é essencial para garantir maior profundidade e detalhamento.

5.2 O Relatório de Gestão

5.2.1 Base Normativa

Lembra-se ao leitor que as orientações contidas neste documento têm por objetivo auxiliar os Conselhos de Fiscalização Profissional quanto

à estruturação e formatação do relatório de gestão (RG) e baseiam-se em disposições contidas nas diversas normas que regem a matéria, em especial:

a. Normas Gerais:

- Constituição Federal
- Lei 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU)
- Resolução/TCU 246/2011 (Regimento Interno do TCU)
- Instrução Normativa 63/2010 (alterada pela IN/TCU 72/2013).

b. Normas Específicas Anuais:

- Decisões Normativas previstas nos artigos 3º e 4º da IN/TCU 63/2010
- Para o encaminhamento do Relatório de Gestão referente ao exercício de 2014, a ser efetuado em 2015, as Normas Específicas são as seguintes:
 - » Decisão Normativa TCU 134/2013 e
 - » Portaria TCU 90/2014

5.2.2 Os objetivos do relatório de gestão

De acordo com o inciso II, artigo 1º da IN/TCU 63/2010, o relatório de gestão pode ser definido como o conjunto de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, organizado para permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas durante um determinado exercício financeiro.

O relatório de gestão contempla objetivos importantes que devem ser destacados:

a. Propicia uma autorreflexão sobre a gestão:

O relatório de gestão obriga o gestor responsável a buscar uma série de informações sobre o período de sua gestão frente à entidade em análise.

As informações obtidas retratam as condições encontradas ao longo do período de gestão, bem como os limites orçamentários,

de recursos humanos, dificuldades burocráticas ou de mercado que impactaram os projetos e planos inicialmente propostos.

Assim, a elaboração do relatório de gestão traz ao gestor a possibilidade de fazer uma autorreflexão sobre a sua gestão, destacando os aspectos positivos e negativos ao longo do período, inclusive a identificação de seus próprios erros, além de indicar as alternativas mais adequadas para superá-los.

b. Demonstra como a Gestão foi conduzida:

Ao iniciar um novo exercício, há uma série de novos projetos e planos a serem implementados, bem como a manutenção de projetos antigos que deverão ser perpetuados.

Todo esse conjunto de projetos, novos e antigos, é resultado de uma ação de planejamento desenvolvida pelas entidades, constituindo, na realidade, uma intenção ou meta a ser alcançada.

O relatório de gestão procura demonstrar como ocorreu a condução da gestão ao longo do exercício, destacando as metas alcançadas e as limitações enfrentadas (ex.: carência de pessoal, insuficiência de recursos orçamentários, mudanças de políticas econômicas e sociais, surgimento de crises internacionais etc.).

Assim, o relatório de gestão poderia ser comparado, grosso modo, a um “filme” cujo tema estaria associado à gestão desenvolvida ao longo do exercício na unidade jurisdicionada.

c. Permite maior transparência e o controle social:

O relatório de gestão representa uma espécie de satisfação ou prestação de contas que o gestor oferece à sociedade, informando acerca de tudo o que foi desenvolvido com os recursos públicos postos sob sua responsabilidade ao longo do exercício.

O desenvolvimento e apresentação do relatório de gestão pressupõe o oferecimento de informações amplas e detalhadas daqueles projetos que deveriam ter sido desenvolvidos, o atingimento das metas inicialmente estabelecidas e a identificação dos problemas enfrentados pelo gestor e sua equipe.

Não se pode esquecer de que, conforme dispõe a IN/TCU 63/2010, os relatórios de gestão estarão disponibilizados via Internet para consulta pública.

Assim, tem-se uma maior transparência da gestão frente aos órgãos de controle, governo e sociedade em geral, propiciando que o controle social, ou seja, o controle a cargo da sociedade organizada possa ocorrer de forma mais efetiva e eficaz.

d. Proporciona a análise da gestão dos dirigentes:

Uma vez concluída a elaboração do relatório de gestão, ter-se-á o seu encaminhamento ao Controle Externo (leia-se TCU) para que seja desenvolvida uma análise técnica quanto à qualidade da atuação dos dirigentes da entidade.

e. Subsidia a análise da Conformidade:

A análise inicial do relatório de gestão encaminhado pela unidade jurisdicionada subsidia a verificação da conformidade, ou seja, o correto cumprimento das normas legais e diversos normativos. Caso o conselho venha a ser selecionado pelo TCU para formalização/constituição do processo de prestação de contas, novos documentos, tais como o relatório, o parecer e o certificado de auditoria, serão juntados ao relatório permitindo uma análise mais detalhada.

Cumprir destacar que a análise inicial do relatório de gestão encaminhado não contempla aspectos relacionados com a racionalidade e eficiência do uso dos recursos pela Unidade Jurisdicionada. Na realidade, o encaminhamento do relatório de gestão constitui apenas um atestado do cumprimento da obrigação de prestar contas, ou seja, o seu envio em conformidade com as diretrizes do Tribunal, por si só, já é suficiente para comprovar o cumprimento do dever de prestar contas.

5.2.3 Formas de organização e apresentação do relatório de gestão

Deve-se lembrar de que a apresentação tempestiva do relatório de gestão, com o conteúdo e forma fixados em decisão normativa, configura

o cumprimento da obrigação de prestar contas, nos termos do art. 70 da Constituição Federal (§ 5º, art. 3º da IN/TCU 63/2010).

Em outras palavras: o encaminhamento de relatório de gestão em desacordo com o disposto nas Decisões Normativas do TCU ensejará a recusa de seu recebimento, a sua devolução e, por consequência, o gestor responsável terá descumprido a obrigação (DEVER) de prestar contas de sua administração, podendo ser multado, bem como a gestão ser considerada irregular.

De acordo com o art. 3º da Instrução Normativa/TCU 63/2010, os seguintes parâmetros devem ser observados quanto aos relatórios de gestão encaminhados ao Tribunal de Contas:

- a. A apresentação do relatório de gestão constitui uma obrigação (DEVER) do responsável pela unidade jurisdicionada (Art. 3º caput da IN/TCU 63/2010);
- b. A apresentação do relatório de gestão deve ser ANUAL, obedecendo às disposições contidas na respectiva Decisão Normativa que o TCU vier a adotar, em especial no que concerne à sua forma, conteúdo e prazo. (Art. 3º caput da IN/TCU 63/2010);
- c. O relatório de gestão deverá abranger a totalidade da gestão da unidade jurisdicionada (§ 1º, Art. 3º, IN/TCU 63/2010).

Em outras palavras para cada exercício, há o respectivo relatório de gestão que deverá retratar integralmente o período de referência (1º/janeiro até 31/dezembro).

- d. Os relatórios de gestão devem ser apresentados ao Tribunal em meio informatizado, conforme orientações contidas em Decisão Normativa a ser adotada previamente pelo TCU. (§ 3º, Art. 3º, IN/TCU 63/2010).
- e. Os relatórios de gestão ficarão disponíveis para livre consulta no Portal do Tribunal na Internet em até quarenta e cinco dias após a data limite para sua apresentação, consideradas as possíveis alterações de prazo decorrentes do disposto no art. 7º. Assim, os interessados poderão consultar as informações de seu interesse a qualquer tempo. (§ 4º, art. 3º da Instrução Normativa-TCU 63/2010).

- f. De acordo com o art. 5º da Instrução Normativa/TCU 63/2010, os relatórios de gestão, bem como os processos de contas, obedecerão a uma forma de organização específica de modo a atender aos interesses do Tribunal de Contas, racionalizando o trabalho de análise, além de facilitar as eventuais análises comparativas entre as entidades.

Art. 5º Os relatórios de gestão e os processos de contas constituídos pelo Tribunal serão organizados de acordo com a seguinte classificação:

I. Individual, quando envolverem uma única unidade jurisdicionada;

II. Consolidado, quando envolverem mais de uma unidade jurisdicionada e for conveniente ao Tribunal avaliar a gestão em conjunto;

III. Agregado, quando envolverem mais de uma unidade jurisdicionada e for conveniente ao Tribunal avaliar a gestão por meio do confronto das peças de cada unidade do conjunto.

Parágrafo único. As decisões normativas de que tratam os arts. 3º e 4º indicarão elementos suficientes para o enquadramento das unidades jurisdicionadas na classificação estabelecida pelo caput para a elaboração de relatório de gestão e constituição de processo de contas. (NR) (Instrução Normativa-TCU 72, de 15/05/2013, DOU de 20/05/2013)

A classificação dos relatórios de gestão reflete a forma considerada mais adequada para análise dos dados pelo TCU. Em algumas situações o TCU não tem interesse em realizar a análise dos relatórios das diversas unidades jurisdicionadas de forma individual, ou seja, há maior ganho para o controle externo se as informações forem analisadas em conjunto.

Assim, em algumas ocasiões o TCU pode optar por analisar os diversos relatórios de gestão de **forma consolidada**, quando as diversas unidades jurisdicionadas terão sua gestão avaliada no conjunto, como um só bloco.

Nesse caso, não há a análise dos relatórios de gestão de cada conselho regional, mas uma consolidação na qual aqueles dados individuais seriam substituídos por dados consolidados dos vários conselhos regionais. Desta forma, há maior possibilidade de se obter uma visão de conjunto em detrimento de uma visão meramente individual.

Em outros casos o TCU pode optar não por uma visão em conjunto das várias unidades jurisdicionadas, mas por uma análise com os **relatórios de gestão agregados**. Em vista disso, a vantagem consiste em possibilitar a análise de um determinado tópico (ex.: contratação mediante concurso público; valor pago a título de diárias; terceirização; aquisição de bens e serviços com base em processos licitatórios etc.) englobando cada uma das unidades jurisdicionadas.

Em outras palavras:

1. Quando o TCU opta pela **consolidação** dos relatórios de gestão sua intenção é desenvolver uma **análise do conjunto dos temas vinculados às diversas unidades jurisdicionadas** em vez de uma análise apenas individual.

A consolidação permitiria, por exemplo, a análise do TCU voltada aos temas administrativos, tais como a terceirização de mão de obra, a realização de concursos públicos para provimento de cargos ou o uso correto de veículos oficiais junto aos diversos conselhos regionais de medicina.

Ao optar pela consolidação dos relatórios o TCU não deseja individualizar o comportamento de cada um dos conselhos regionais, priorizando uma visão de conjunto de como os conselhos tratam determinadas questões.

2. Quando o TCU opta pela **agregação** dos relatórios de gestão, tem como objetivo desenvolver uma **análise em que cada tópico ou tema será avaliado em confronto entre as diversas unidades jurisdicionadas**.

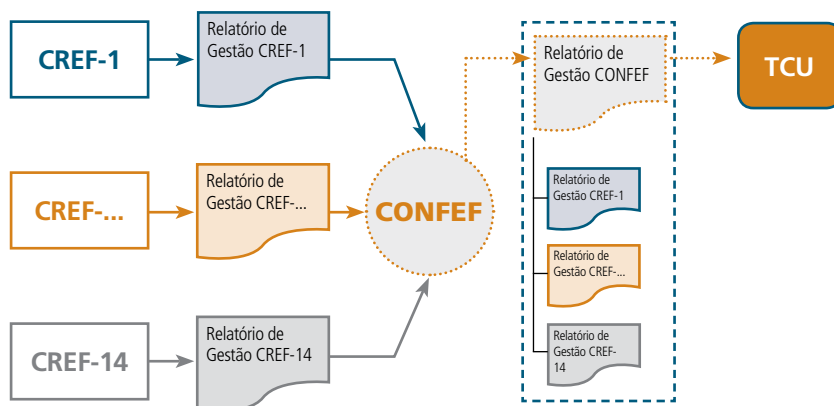
Nesse caso, o TCU não deseja realizar uma análise conjunta da questão em que as informações individuais estariam relegadas a segundo plano.

A intenção do Tribunal poderá estar voltada à análise de um tópico ou tema específico em que as informações de cada conselho regional serão consideradas individualmente e em confronto com as informações prestadas pelos demais conselhos regionais. Por isso, a consolidação dos relatórios de gestão não seria a melhor alternativa e o TCU optaria pela agregação dos relatórios.

Note-se que os relatórios de gestão serão produzidos individualmente pelos diversos conselhos regionais, sendo posteriormente remetidos ao agregador (Conselho Federal), que os encaminhará em conjunto ao TCU. Em alguns casos a entidade agregadora poderá disponibilizar algumas informações que darão uma visão mais completa do conjunto de entidades (Ex.: volume de receitas arrecadadas pelo sistema etc.).

A imagem a seguir representa a sistemática da elaboração do relatório agregado.

Gráfico 4: Forma de Apresentação DN TCU nº 127/2013



Fonte: Diretoria de Normas e Gestão de Contas da Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo

Nas duas primeiras colunas deste quadro, existem os diversos Conselhos Regionais de Educação Física (CREF) encaminhando os respectivos relatórios de gestão ao Conselho Federal (agente agregador).

Na quarta coluna, há a agregação dos relatórios e o seu encaminhamento ao TCU.

5.2.4 A estrutura do relatório de gestão

A estrutura do relatório de gestão que será apresentada pelos Conselhos de Fiscalização Profissional ao TCU está definida pela Decisão Normativa TCU 134/2013 de que dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2014, especificando a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU 63, de 1º de setembro de 2010.

A citada DN TCU 134/2013 possui os seguintes componentes:

a. A norma textual propriamente dita contém 15 artigos distribuídos em 6 (seis) títulos:

- Disposições preliminares e abrangência (art. 1º)
- Apresentação e conteúdo do relatório de gestão (art. 2º ao art. 6º)
- Unidades que iniciarem as atividades no exercício (art. 7º)
- Unidades que encerrarem as atividades no exercício (art. 8º ao art. 10º)
- Condições de admissão dos relatórios de gestão (art. 11 ao art. 13.)
- Disposições finais (art. 14 ao art. 18.)

b. ANEXO I

O Anexo I contém a relação das Unidades Jurisdicionadas que apresentarão o respectivo relatório de gestão referente ao exercício de 2014, bem como a classificação e a data limite para sua apresentação ao TCU.

De acordo com o art. 3º da DN/TCU 134/2013, os relatórios de gestão obedecerão à seguinte classificação:

- I. Individual, quando envolverem uma única unidade jurisdicionada
- II. Consolidado, quando envolverem mais de uma unidade jurisdicionada e for conveniente ao Tribunal avaliar a gestão em conjunto
- III. Agregado, quando envolverem mais de uma unidade jurisdicionada e for conveniente ao Tribunal avaliar a gestão por meio do confronto das peças de cada unidade do conjunto.

Quanto aos Conselhos de Fiscalização Profissional, o TCU definiu que os relatórios de gestão a serem encaminhados pelos 27 Conselhos Federais serão apresentados na forma **agregada**, com data limite até o dia 31 de maio de 2015 (vide anexo II deste documento).

Isso significa que, conforme discutido no item 2.1.3 anterior, a opção do TCU pela **agregação** dos relatórios de gestão tem por objetivo desenvolver **análises** em que cada tópico ou tema será avaliado **em confronto** envolvendo as diversas unidades jurisdicionadas em nível regional.

A título de exemplo, o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) apresentará ao TCU o próprio relatório de gestão, bem como os relatórios de gestão de cada um dos conselhos regionais a ele vinculados.

c. ANEXO II

O ANEXO II traz o conjunto de itens e subitens que deverão ser contemplados por todas as Unidades Jurisdicionadas ao TCU quando da elaboração dos respectivos relatórios de gestão, ou seja, o conteúdo de cada um dos relatórios.

A cada exercício o Presidente do TCU baixará uma portaria específica com orientações para a elaboração dos conteúdos dos relatórios de gestão exigidos nas Decisões Normativas referentes ao relatório de gestão. Já o detalhamento das orientações para elaboração dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2014 foi definido pela Portaria TCU 90/2014.

Considerando o quantitativo de Unidades Jurisdicionadas ao TCU, bem como as peculiaridades e condicionantes vinculadas à sua natureza jurídica e atribuições, o Tribunal decidiu dividir o ANEXO II em três partes de modo a contemplar o conteúdo dos relatórios de gestão em blocos mais homogêneos de entidades.

As três partes do ANEXO II são

Parte A – CONTEÚDO GERAL

- Aplica-se às unidades jurisdicionadas ao TCU que estão, ao mesmo tempo, relacionadas no Anexo I e que não foram destacadas na Parte C do Anexo II.
- Este conjunto de unidades deverá observar o disposto no Quadro A1 para identificação dos conteúdos obrigatórios.

Parte B – CONTEÚDO ESPECÍFICO POR UNIDADE JURISDICIONADA OU GRUPO DE UNIDADES AFINS

- Aplica-se às unidades jurisdicionadas relacionadas no Anexo I.
- Este conjunto de unidades deve observar, também, os conteúdos presentes na Parte A deste Anexo II, bem como as disposições do Quadro A1.

Parte C – UNIDADES JURISDICIONADAS COM RELATÓRIOS DE GESTÃO CUSTOMIZADOS

- As Unidades Jurisdicionadas aqui indicadas estão dispensadas de observar os conteúdos estabelecidos nas Partes A e B deste Anexo II.
- As unidades que compõem esta parte do Anexo II podem utilizar as orientações e os quadros contidos na portaria prevista no inciso VI do caput do art. 5º, no que couber.

d. ANEXO III

O ANEXO III traz os requisitos mínimos para apresentação do relatório de gestão.

O Relatório de Gestão deve ser apresentado por intermédio da sistemática eletrônica definida pelo Tribunal, contemplando aqueles conteúdos que foram fixados no Anexo II desta Decisão Normativa que se aplicarem à natureza jurídica da unidade jurisdicionada, além de obedecer ao detalhamento e aos formatos estabelecidos na portaria de que trata o inciso VI do caput do art. 5º:

No ANEXO III, aparecem os seguintes componentes:

- a. requisitos do arquivo eletrônico;
- b. partes do relatório de gestão;
- c. apresentação gráfica

O quadro a seguir apresenta, de forma esquemática, os tópicos presentes na Decisão Normativa referente aos Relatórios de Gestão.

Quadro 3: Decisão Normativa de Relatórios de Gestão

Texto da DN

- Define as regras gerais para a elaboração e envio dos Relatórios de Gestão (RG)

Anexo I

- Relação das UJ obrigadas a apresentar RG
- Classificação do RG: individual, Consolidado, Agregado
- Data limite para envio do RG ao TCU

Anexo II - Conteúdos do RG

- Parte A - Conteúdos Gerais
- Parte B - Conteúdos Específicos para algumas UJ
- Parte C - Relatório Customizado para algumas UJ

Anexo III

- Formação do RG

Fonte: Diretoria de Normas e Gestão de Contas da Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo. Uma vez concluída a análise inicial acerca dos objetivos, características, componentes básicos e estrutura associados ao relatório de gestão, obrigatório para todos os Conselhos de Fiscalização Profissional, procurar-se-á detalhar os principais aspectos vinculados ao processo de prestação de contas.

5.3 A Prestação de Contas

Verifica-se anteriormente que, de acordo com a sistemática adotada pelo TCU, contemplando os princípios da racionalização e da simplificação, os Conselhos de Fiscalização Profissional estarão sujeitos ao seguinte enquadramento quanto à obrigatoriedade de formalizar suas respectivas prestações de contas:

- a. Todos os responsáveis pelos Conselhos de Fiscalização Profissional estão **obrigados a apresentar seu relatório de gestão**, uma vez que estão contemplados no inciso IX, art. 2º da Instrução Normativa 72/2013
- b. O TCU definirá a cada ano aquelas **unidades jurisdicionadas** que estarão obrigadas à **constituir o seu processo de contas**, podendo, nesse caso, alcançar alguns Conselhos de Fiscalização Profissional (art. 4º da IN/TCU 63/2010).

5.3.1 Os componentes da prestação de contas

A elaboração das prestações de contas que serão encaminhadas ao TCU envolve um procedimento formal voltado à padronização, em especial no que tange aos elementos constitutivos da prestação.

O cuidado com a padronização das prestações de contas é necessário e indispensável, pois o conjunto de entidades jurisdicionadas ao TCU é, além de quantitativamente amplo, bastante diverso em termos qualitativos, com diferenças individuais marcantes quanto aos aspectos tais como: características, atribuições, materialidade, risco, personalidade jurídica etc.

Assim, o TCU procura agrupar as unidades jurisdicionadas segundo características minimamente semelhantes entre si, permitindo que o controle externo seja mais eficaz. Isso significa que a documentação que deverá ser encaminhada anualmente ao TCU a título de prestação de contas guarda diferenças que refletem as particularidades das entidades jurisdicionadas.

Quais são os elementos que constituem a prestação de contas a ser encaminhada ao TCU?

O artigo 13 da IN/TCU n.º 63/2010 estabelece os elementos ou peças que deverão compor o processo de contas:

Art. 13. Os autos iniciais dos processos de contas serão constituídos das peças a seguir relacionadas:

- I. rol de responsáveis;
- II. relatório de gestão dos responsáveis;
- III. relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela unidade jurisdicionada, consoante previsão em lei ou em seus atos constitutivos;
- IV. relatório de auditoria de gestão;
- V. certificado de auditoria;
- VI. parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno competente; e
- VII. pronunciamento expresso do ministro de estado supervisor da unidade jurisdicionada, ou da autoridade de nível hierárquico equivalente.

Considerando as particularidades do processo de prestação de contas, bem como a existência de detalhes técnicos que nem sempre são percebidos no âmbito das unidades jurisdicionadas, procuraremos dar mais detalhes acerca de alguns tópicos.

a. Quanto ao rol de responsáveis:

O rol de responsáveis é uma relação dos agentes que atuam no nível estratégico da entidade cujas contas do exercício serão julgadas pelo TCU e deve ser elaborado apenas por aquelas Unidades Jurisdicionadas relacionadas na Decisão Normativa de processos de contas, desenvolvida anualmente pelo Tribunal.

Há um modelo específico para composição do rol de responsáveis no Anexo II da DN de processos de contas (DN prevista no art. 4º da IN/TCU 63/2010).

Os referidos agentes serão indicados com base nas naturezas de responsabilidade, conforme estabelece o art. 10 da IN/TCU 63/2010:

Art. 10. Serão considerados responsáveis pela gestão os titulares e seus substitutos que desempenharem, durante o período a que se referirem as contas, as seguintes naturezas de responsabilidade, se houver:

- I. dirigente máximo da unidade jurisdicionada;

II. membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente de que trata o inciso anterior, com base na estrutura de cargos aprovada para a unidade jurisdicionada;

III. membro de órgão colegiado que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade.

Parágrafo único. O Tribunal poderá definir outras naturezas de responsabilidade na decisão normativa de que trata o art. 4º.

De acordo com o disposto no art. 11 da IN/TCU 63/2010 o rol de responsáveis deve conter, para cada um de seus integrantes, as seguintes informações:

Art. 11. O rol de responsáveis deve conter as seguintes informações:

I. nome e número do Cadastro de Pessoa Física do Ministério da Fazenda (CPF/MF) do responsável arrolado;

II. identificação da natureza de responsabilidade, conforme descrito no artigo anterior ou na decisão normativa de que trata o art. 4º desta instrução normativa, e dos cargos ou funções exercidas;

III. indicação dos períodos de gestão, por cargo ou função;

IV. identificação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração, incluindo a data de publicação no Diário Oficial da União ou em documento de divulgação pertinente;

V. endereço residencial completo; e

VI. endereço de correio eletrônico.

Além do cuidado na apresentação de informações completas para compor o rol de responsáveis, é importante que elas estejam acessíveis em forma de cadastro informatizado a ser mantido pela unidade jurisdicionada, conforme disposto no § 1º, artigo 11 da IN/TCU 63/2010:

Art. 11. O rol de responsáveis deve conter as seguintes informações:

(...)

§ 1º A unidade jurisdicionada deve manter cadastro informatizado de todos os responsáveis a ela vinculados, em cada exercício, com todas as informações indicadas no caput

deste artigo, ainda que os responsáveis não tenham exercido as responsabilidades fixadas no caput do art. 10.

Quando o Tribunal de Contas decidir, em conformidade com o disposto no artigo 5º da IN/TCU 63/2010, pelo encaminhamento das prestações de contas na forma consolidada ou agregada (vide item 2.1.3 deste documento), será necessário observar a seguinte norma:

Art. 11. O rol de responsáveis deve conter as seguintes informações:

(...)

§ 2º O rol destinado à constituição de processo de contas sob a forma consolidada deve abranger somente os responsáveis da unidade jurisdicionada consolidadora, sem prejuízo do disposto no parágrafo único do art. 10.

§ 3º O rol destinado à constituição de processo de contas sob a forma agregada deve relacionar os responsáveis da unidade jurisdicionada agregadora e das unidades jurisdicionadas agregadas.

Imagina-se, a título de exemplo, a situação hipotética envolvendo o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) e os Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia (Crea):

- i. se o TCU decidir pela apresentação da prestação de contas na forma **CONSOLIDADA**, o rol de responsáveis estará limitado aos responsáveis pela unidade jurisdicionada consolidadora (no caso os responsáveis pelo Confea);
- ii. se o TCU decidir pela apresentação da prestação de contas na forma **AGREGADA**, o rol de responsáveis deverá contemplar aos responsáveis pela unidade jurisdicionada agregadora (no caso os responsáveis pelo Confea) e, ainda, os responsáveis pelas diversas unidades jurisdicionadas agregadas (no caso os responsáveis pelos Crea's).
- iii. se o TCU decidir pela apresentação da prestação de contas na forma **INDIVIDUAL** o rol dos responsáveis estará limitado apenas os responsáveis pela unidade jurisdicionada.

b. Quanto ao relatório de gestão dos responsáveis:

Esse tema já foi tratado neste documento (itens 2.1.3 e 2.1.4).

c. Quanto aos relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis:

d. Quanto ao relatório de auditoria de gestão:

Art. 13

(...)

§ 3º Os relatórios de auditoria de gestão emitidos pelos órgãos de controle interno devem ser compostos dos achados devidamente caracterizados pela indicação da situação encontrada e do critério adotado e suportados por papéis de trabalho, mantidos em arquivos à disposição do Tribunal.

Além

e. Quanto ao certificado de auditoria:

Art. 13

(...)

§ 4º. se opinar pela regularidade com ressalvas e irregularidade das contas dos responsáveis, deverá indicar os fatores motivadores para cada responsável.

O posicionamento do órgão de controle interno constitui uma peça fundamental da prestação de contas, sendo muito útil para se consolidar um juízo de valor acerca da gestão promovida pelos responsáveis no período em análise.

f. Quanto ao parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno competente:

Os órgãos de controle interno são unidades administrativas, integrantes dos sistemas de controle interno da administração pública federal, incumbidas, entre outras funções, da verificação da consistência e qualidade dos controles internos, bem como do apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal.

Art. 13.

(...)

§ 2º Os exames do órgão de controle interno competente sobre a gestão dos responsáveis devem abranger todos os recursos, orçamentários e extra orçamentários, utilizados, arrecadados, guardados ou geridos pelas unidades jurisdicionadas ou pelos quais elas respondam, incluídos os oriundos de fundos de natureza contábil recebidos de entes da administração pública federal ou descentralizados para execução indireta.

g. Quanto ao pronunciamento expresso do ministro de estado supervisor da unidade jurisdicionada, ou da autoridade de nível hierárquico equivalente:

O referido pronunciamento objetiva atestar que as conclusões contidas no parecer do dirigente do órgão de controle interno são do conhecimento da autoridade máxima (ministro ou equivalente) à qual a unidade jurisdicionada se encontra hierarquicamente subordinada.

Assim, as informações vinculadas ao desempenho e conformidade da gestão, sendo positivas ou não, serão compartilhadas entre o controle interno, o controle externo e a autoridade máxima responsável pela unidade avaliada, favorecendo a futura adoção das eventuais medidas saneadoras.

Outro aspecto importante é que o pronunciamento ministerial não pode ser objeto de delegação, mesmo que em favor de substituto legal, conforme dispõe o art. 52 da Lei 8.443, de 1992.

5.3.2 Outras Considerações

Além dos elementos constitutivos da prestação de contas (art. 13 da IN/TCU 63/2010), deve-se considerar outros aspectos importantes e que costumam gerar dúvidas junto às unidades jurisdicionadas, tais como:

a. Prazos

A sistemática adotada pelo TCU para a análise das prestações de contas (ou apenas dos relatórios de gestão em muitos casos) envolve a observância de prazos previamente definidos em suas decisões normativas.

Esta padronização tem por objetivo facilitar a análise no âmbito do TCU, favorecendo o confronto das informações prestadas pelas unidades

jurisdicionadas de determinado grupo ou segmento. Assim, o Tribunal de Contas tem maior condição de estabelecer sua estratégia para análise das contas e relatórios de gestão, podendo, inclusive, definir áreas prioritárias para exame ou mesmo estabelecer períodos de esforço concentrado interno voltado para esse tipo de atividade.

No caso específico dos Conselhos de Fiscalização Profissional os prazos estabelecidos podem ser prorrogados excepcionalmente mediante solicitação expressa do presidente do conselho federal, conforme estabelece o artigo 7º da IN/TCU 63/2010:

Art. 7º Os prazos estabelecidos nas decisões normativas de que tratam os arts. 3º e 4º, assim como no art. 6º desta instrução normativa, podem ser prorrogados pelo Plenário do Tribunal, em caráter excepcional, mediante o envio de solicitação fundamentada, formulada, conforme o caso, pelas seguintes autoridades:

(...)

IV. Presidente de conselho federal de fiscalização profissional. (AC) (Instrução Normativa-TCU 72, de 15/05/2013, DOU de 20/05/2013)

Os prazos devem ser, pelas razões expostas, observados pelos gestores responsáveis pelas unidades jurisdicionadas e o seu eventual descumprimento pode ensejar a aplicação de sanções pelo Tribunal de Contas, conforme estabelece o artigo 8º da IN/TCU 63/2010:

Art. 8º O descumprimento dos prazos fixados pelas decisões normativas de que tratam os arts. 3º e 4º ou estabelecidos pelo art. 6º, consideradas as prorrogações decorrentes do disposto no do art. 7º, poderá acarretar as seguintes situações para os responsáveis:

I. em relação aos prazos relacionados à apresentação dos relatórios de gestão, omissão no dever de prestar contas, para efeito do disposto na alínea “a” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443, de 1992. (NR) (Conforme alteração contida na Instrução Normativa-TCU 72/2013)

II. em relação aos prazos das demais peças para constituição de processos de contas relacionadas no art. 13 desta instrução normativa, grave infração à norma regulamentar, para efeito do disposto no inciso II do art. 58 da Lei 8.443, de 1992.

§ 1º Verificada a omissão de que trata o inciso I, o Tribunal determinará, em decisão específica, a constituição de processo

de tomada de contas para citação do dirigente máximo da unidade jurisdicionada. (Conforme alteração contida na Instrução Normativa-TCU 72/2013)

§ 2º Citado o responsável, nos termos do parágrafo anterior, a apresentação posterior do relatório de gestão, sem justificativa para a falta, não elidirá a irregularidade das contas, podendo o débito ser afastado caso a documentação esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos, sem prejuízo da sanção prevista no inciso I do art. 58 da Lei 8.443/1992. (Conforme alteração contida na Instrução Normativa-TCU 72/2013)

Quanto ao descumprimento dos prazos vinculados à apresentação dos relatórios de gestão (inciso I, art. 8º supracitado), a sanção aplicada pelo TCU consiste em julgar as contas irregulares, além da possibilidade de aplicação de multa conforme disposto, respectivamente, no artigo 16 e no inciso II do art. 58 da Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/92). Ou seja, a infração observada representa a omissão no dever de prestar contas:

Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

Quanto ao descumprimento dos prazos vinculados à apresentação dos relatórios de gestão (inciso II, art. 8º supracitado), a sanção aplicada pelo TCU consiste na **aplicação de multa ao responsável**, conforme disposto no inciso II do artigo 58 da Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/92), ou seja, a infração observada representa ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial:

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

(...)

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

b. Guarda de documentação comprobatória

De acordo com o artigo 14 da IN/TCU 63/2010, as unidades jurisdicionadas ao TCU bem como os órgãos de controle interno deverão manter a guarda dos documentos comprobatórios de cada exercício.

Art. 14. As unidades jurisdicionadas e os órgãos de controle interno devem manter a guarda dos documentos comprobatórios de cada exercício, incluídos os de natureza sigilosa, de acordo com os seguintes prazos:

Dez anos, contados a partir da apresentação do relatório de gestão ao Tribunal, para as unidades jurisdicionadas não relacionadas para constituição de processo de contas no exercício;

Cinco anos, contados a partir da data do julgamento das contas dos responsáveis pelo Tribunal, para as unidades jurisdicionadas relacionadas para constituição de processo de contas no exercício.

Parágrafo único. O descumprimento do disposto no caput deste artigo poderá sujeitar o responsável à sanção prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443, de 1992, sem prejuízo da instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano ao Erário, se for o caso.

Em algumas ocasiões, o TCU, mesmo após o julgamento das contas (ou relatório de gestão), pode identificar a necessidade de reabrir as contas da unidade jurisdicionada a fim de promover correções em função do surgimento de dúvidas processuais, denúncias ou novos fatos relevantes (ex.: um escândalo financeiro de graves proporções etc.).

Assim, a guarda de documentação comprobatória é essencial ao processo de fiscalização adotado pelo TCU, permitindo acesso àqueles documentos utilizados como base nos relatórios de gestão ou para a formalização das prestações de contas submetidas à exame e julgamento.

É de se destacar, também, que os prazos estabelecidos para a guarda da documentação utilizada na elaboração dos relatórios de gestão são significativamente superiores àqueles definidos para a guarda dos documentos usados na formalização das prestações de contas. Isso ocorre porque no caso dos julgamentos baseados apenas no conteúdo dos relatórios de gestão há um menor volume de informações e detalhamento,

além da ausência das peças complementares definidas no artigo 13 da IN/TCU 63/2010 (ver item 2.2.1 deste documento).

Desta forma, os relatórios de gestão não permitem uma avaliação mais profunda e sistemática da unidade jurisdicionada, o que se traduz em maior risco de ocorrência de falhas e inconsistências no âmbito do TCU.

No que tange às análises e julgamentos baseados na formalização das prestações de contas das unidades jurisdicionadas, contendo informações mais detalhadas e profundas, o risco da ocorrência de falhas e inconsistências também está presente, embora com menor probabilidade.

Para minimizar o risco de erros em seus julgados o TCU determina a obrigatoriedade de que as unidades jurisdicionadas promovam a guarda dos documentos comprobatórios usados na elaboração do relatório de gestão (por 10 anos), bem como na formalização da prestação de contas das unidades (apenas 5 anos).

No capítulo VI, procurar-se-á desenvolver uma sistemática de operação que os Conselhos de Fiscalização Profissional poderão adotar para elaboração dos respectivos relatórios de gestão.

CAPÍTULO



OS CONSELHOS E A ELABORAÇÃO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO

6. OS CONSELHOS E A ELABORAÇÃO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO

No capítulo anterior, estudaram-se alguns aspectos associados ao relatório de gestão e à prestação de contas encaminhadas para exame ao TCU, em especial seus objetivos, base legal, estrutura e elementos constitutivos. Verificou-se, também, que o TCU está desenvolvendo uma Decisão Normativa com o objetivo de disciplinar e orientar as unidades jurisdicionadas, inclusive os Conselhos de Fiscalização Profissional, quanto à elaboração das prestações de contas que serão encaminhadas para análise e julgamento no exercício de 2015.

Neste capítulo, procurar-se-á abordar aspectos referentes à estruturação do relatório de gestão que os Conselhos de Fiscalização Profissional devem encaminhar ao TCU, ou seja, detalhar-se-á “como fazer” de modo a orientar aquelas unidades jurisdicionadas, tornando a elaboração dos relatórios de gestão mais precisa e eficaz.

Relembra-se que esta matéria possui particularidades que tornam necessário o conhecimento detalhado da legislação pertinente, em especial a Instrução Normativa TCU 63/2010 e as decisões normativas anuais concernentes ao tema de modo a garantir maior eficácia e aproveitamento em termos de orientação aos Conselhos.

6.1 Do Relatório de Gestão

6.1.1 Informações de Caráter Geral

A organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação do relatório de gestão referente ao exercício de 2014, que serão apresentados ao TCU no exercício de 2015, encontram-se definidos pela Decisão Normativa 134/2013, conforme estabelecido nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU 63/2010.

A Decisão Normativa 134/2013 abrange as unidades jurisdicionadas relacionadas no seu Anexo I, organizadas em ordem alfabética crescente dentro de cada natureza jurídica, observada ainda a classificação por poder, tipo de administração e órgão vinculador ou supervisor.

A seguir, serão destacadas algumas informações de caráter geral associadas à citada Decisão Normativa 134/2013:

- a. A apresentação do relatório de gestão em conformidade com as normas que o regulamentam é de responsabilidade do dirigente máximo da unidade relacionada no Anexo I (art. 2º).
- b. A elaboração dos relatórios de gestão deve observar a configuração individual, consolidada ou agregada, bem como as demais especificações identificadas no Anexo I (art. 3º);
- c. Quando os relatórios tiverem de ser apresentados na forma agregada, como foi estabelecido no caso dos Conselhos de Fiscalização Profissional para o exercício de 2014, a responsabilidade pela apresentação é do dirigente máximo da unidade relacionada no Anexo I (Presidente de Conselho Federal) e, também, do dirigente máximo de cada uma das unidades cuja gestão foi agregada (Presidentes dos Conselhos Regionais), conforme previsto no § Único, art. 2º;
- d. Não serão admitidos para análise aqueles relatórios de gestão que não contemplarem os conteúdos definidos na decisão normativa e não obedecerem à abrangência estabelecida na portaria de que trata o inciso VII do caput do art., sendo devolvidos pelo Tribunal à unidade jurisdicionada para que se promovam os ajustes necessários, com a fixação de novo prazo para apresentação (Art. 11).

6.2 O enquadramento dos Conselhos de Fiscalização Profissional à luz da DN/TCU 134/2013.

De acordo com as informações contidas no capítulo anterior deste documento, os relatórios de gestão guardam diferenças quanto às exigências de conteúdo, prazos e formas de apresentação.

As diferenças supracitadas ocorrem em razão das particularidades inerentes às unidades jurisdicionadas ao TCU, em especial no que concerne aos aspectos associados à natureza jurídica, competências legais, estrutura funcional, etc.

Assim, por uma questão de racionalidade administrativa e visando a maior celeridade nas análises internas, restou decidido que as unidades

jurisdicionadas seriam agregadas segundo suas características e apresentariam seus respectivos relatórios de gestão e prestações de contas com conteúdo específico.

No caso específico dos Conselhos de Fiscalização Profissional, foi definido que seu enquadramento se daria no Anexo II, Parte “C”, da DN/TCU 134/2013, conforme disposto no artigo 5º daquela norma:

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

(...)

V. As unidades jurisdicionadas relacionadas na Parte C do Anexo II estão obrigadas a contemplar em seus relatórios somente os conteúdos nela exigidos e podem, sempre que possível, utilizar as orientações e quadros da portaria de que trata o inciso VII deste artigo para elaboração do relatório de gestão;

As unidades jurisdicionadas enquadradas na Parte “C” do Anexo II da DN/TCU 134/2013 estão dispensadas de observar os conteúdos estabelecidos nas Partes “A” e “B”.

6.3 Conteúdo do Relatório de Gestão dos Conselhos de Fiscalização Profissional

Os Conselhos de Fiscalização Profissional deverão elaborar os relatórios de gestão de modo a contemplar informações específicas sobre a sua gestão, em especial no que concerne aos seguintes tópicos:

6.3.1 IDENTIFICAÇÃO E ATRIBUTOS DA ENTIDADE

Este tópico tem como objetivo a completa identificação de cada um dos Conselhos Profissionais, destacando os objetivos a serem alcançados, as suas competências institucionais, bem como o conjunto de normas e regulamentos que disciplinam a gestão.

Na realidade esse primeiro tópico traz informações que permitirão compreender “o que se deve esperar” da gestão do referido Conselho Profissional, ou, em outros termos, o que se deveria cobrar dos responsáveis pela administração.

- identificação da entidade (nome, CNPJ, natureza jurídica); endereço postal e telefones da entidade; endereço da página da Internet; endereço de correio eletrônico institucional;
- identificação da norma de criação e das demais normas, regulamentos e manuais relacionados à gestão e à estrutura da entidade jurisdicionada;
- finalidade e competências institucionais da entidade jurisdicionada;
- apresentação do organograma funcional com a descrição sucinta das competências e das atribuições das áreas.

6.3.2 PLANEJAMENTO E RESULTADOS ALCANÇADOS

Neste tópico, a entidade deverá informar acerca de seu plano de ação e objetivos, contemplando o planejamento para o exercício, bem como os resultados efetivamente alcançados. Dentre as informações pode-se destacar:

- Descrição sucinta do planejamento estratégico ou do plano de ação da Entidade, realçando os principais objetivos estratégicos traçados para a entidade para o exercício de referência do relatório de gestão.
- Informações sobre as ações adotadas pela entidade para atingir os objetivos estratégicos do exercício de referência do relatório de gestão.
- Demonstração e contextualização dos resultados alcançados no exercício, tendo por parâmetros, entre outros:
 - » o planejamento da entidade e suas competências legais, regimentais e/ou estatutárias;
 - » a representatividade dos resultados alcançados frente às demandas e/ou aos processos em tramitação no âmbito da entidade;
 - » a tempestividade das ações empreendidas;
 - » a disfunção estrutural ou situacional que tenha prejudicado ou inviabilizado o alcance dos objetivos e metas, bem como as medidas adotadas para tratar as causas de insucesso;
 - » os fatores que tenham contribuído para o alcance ou superação das metas estabelecidas.

Indicadores utilizados pela entidade para monitorar e avaliar a gestão, acompanhar o alcance das metas, identificar os avanços e as melhorias na

qualidade dos serviços prestados, identificar necessidade de correções e de mudanças de rumos etc.

6.3.3 ESTRUTURA DE GOVERNANÇA E DE AUTOCONTROLE DA GESTÃO

Neste tópico, a entidade deverá informar a sua estrutura de governança da entidade, tais como, por exemplo, uma unidade de auditoria interna, comitê de auditoria, conselhos, comitês de avaliações, comitê de controles internos e compliance, Ouvidoria etc. descrevendo de maneira sucinta a base normativa, as atribuições e a forma de atuação de cada instância.

Dentre as informações que devem ser encaminhadas destacam-se:

- Relação dos principais dirigentes e membros de conselhos, indicando o período de gestão, a função, o segmento, o órgão ou a entidade que representa.
- Remuneração paga aos administradores, membros da diretoria e de conselhos.
- Demonstração da atuação da unidade de auditoria interna, incluindo informações sobre a qualidade e suficiência dos controles internos da entidade e demonstrando:
 - » o processo de escolha do dirigente da unidade de auditoria interna;
 - » o posicionamento da unidade de auditoria na estrutura da entidade;
 - » a avaliação dos controles e procedimentos internos para a emissão de relatórios contábeis e financeiros;
 - » a instância da administração responsável pela instituição e manutenção de uma estrutura e procedimentos de controles internos adequados para a elaboração das demonstrações financeiras e para garantir o atendimento dos objetivos estratégicos;
 - » as práticas, método ou padrão de avaliação dos controles internos que são adotados pela entidade;
 - » se há e como são feitos a avaliação e o ateste periódico da eficácia dos controles internos pela Alta Administração;
 - » a síntese das conclusões da auditoria independente, se houver, sobre a qualidade dos controles internos;

- » a forma de comunicação sistemática à alta gerência, ao Conselho de Administração e ao Comitê de Auditoria, se for o caso, sobre riscos considerados elevados assumidos pela gerência ao não implementar as recomendações da Auditoria Interna;
- A forma em que ocorre a certificação de que a alta gerência toma conhecimento e aceita os riscos pela não implementação das recomendações feitas pela auditoria interna.
- Informações sobre a estrutura e as atividades do sistema de correição e de tratamento dos ilícitos administrativos cometidos por colaboradores da entidade, identificando, inclusive, a base normativa que rege a atividade.

6.3.4 PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

- Este tópico objetiva a apresentação das informações de caráter orçamentário e financeiro, com a demonstração da receita e a análise do desempenho da entidade na execução orçamentária e financeira.
- Demonstração da Receita, contemplando:
 - » a origem das receitas (anuidades; taxas de serviço; multas; doações etc.);
 - » a previsão e arrecadação por natureza, justificando eventuais oscilações significativas;
 - » a forma de partilha da receita entre as unidades central, regionais ou estaduais, caso o montante apresentado refira-se ao total arrecadado pela entidade de fiscalização do exercício profissional.
- Demonstração e análise do desempenho da entidade na execução orçamentária e financeira, contemplando, no mínimo:
 - » a comparação entre os dois últimos exercícios;
 - » a programação orçamentária das despesas correntes e de capital;
 - » a execução das despesas por modalidade de licitação, por natureza e por elementos de despesa;
 - » a demonstração e análise de indicadores institucionais para medir o desempenho orçamentário e financeiro, caso tenham sido instituídos pela entidade;
 - » a informação sobre as transferências de recursos realizadas no exercício de referência.

6.3.5 GESTÃO DE PESSOAS, TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA E CUSTOS RELACIONADOS

Este tópico objetiva o encaminhamento de informações sobre a estrutura de pessoal da entidade, contemplando as seguintes perspectivas:

- a demonstração da força de trabalho;
- o processo de ingresso de funcionários na entidade, caso realizado no exercício de referência;
- a qualificação da força de trabalho de acordo com a estrutura de cargos, idade e nível de escolaridade.

6.3.6 CONFORMIDADES E TRATAMENTO DE DISPOSIÇÕES LEGAIS E NORMATIVAS

O objetivo deste tópico consiste em verificar o tratamento dispensado pela entidade no que tange às recomendações e determinações do TCU, bem como das recomendações propostas pelo controle interno e, quando couber, por sua auditoria interna. As informações a serem apresentadas são as seguintes:

- tratamento das determinações e recomendações exaradas em acórdãos do TCU, apresentando as justificativas para os casos de não cumprimento;
- tratamento das recomendações feitas pelo órgão de controle interno a que a entidade se vincula, apresentando as justificativas para os casos de não cumprimento;
- tratamento das recomendações feitas pela auditoria interna ou por entidade superior que, por força de normativo, tenha competência para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária ou operacional, apresentando as justificativas para os casos de não cumprimento.

6.3.7 INFORMAÇÕES CONTÁBEIS

Neste tópico deverão ser contempladas as informações de caráter contábil, em especial quanto à observância das normas aplicadas ao setor público, conforme disposto na NBC T 16.9 e NBC T 16.10. As informações a serem apresentadas são as seguintes:

- Informações sobre a adoção de critérios e procedimentos estabelecidos pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público NBC T 16.9 e NBC T 16.10, publicadas pelas Resoluções CFC 1.136/2008 e 1.137/2008, respectivamente, ou norma específica equivalente, para tratamento contábil da depreciação, da amortização e da exaustão de itens do patrimônio e avaliação e mensuração de ativos e passivos da entidade.
- Demonstrações Contábeis previstas pela Lei 4.320/64 e pela NBC 16.6 aprovada pela Resolução CFC 1.133/2008, ou ainda prevista na Lei 6.404/76, incluindo as notas explicativas.
- Relatório da auditoria independente sobre as demonstrações contábeis, quando a legislação dispuser a respeito.

6.3.8 OUTRAS INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO

Outras informações consideradas relevantes pela entidade para demonstrar a conformidade e o desempenho da gestão no exercício.

6.4 A Formatação do Relatório de Gestão

Já se observou que a boa gestão dos recursos públicos pressupõe não apenas a conformidade legal dos procedimentos adotados, mas também a eficácia, a eficiência e a efetividade das ações desenvolvidas.

O relatório de gestão e a prestação de contas são instrumentos utilizados pelos órgãos de controle externo para possibilitar uma avaliação mais criteriosa e detalhada das entidades que lhes são jurisdicionadas.

Deve-se destacar que a simples apresentação do relatório de gestão assume importância fundamental, tanto para o gestor público responsável quanto para os órgãos de controle, uma vez que configura, conforme disposto no § 5º da IN/TCU 63/2010, o cumprimento da obrigação constitucional de prestar contas previsto no art. 70 da Constituição Federal.

Desta forma, é necessário padronizar as informações que devem ser inseridas nos relatórios de gestão, facilitando a elaboração e posterior encaminhamento ao TCU para julgamento.

A orientação às Unidades Jurisdicionadas ocorre em duas dimensões:

- a. o TCU desenvolve Decisões Normativas (DN) específicas de modo a orientar suas Unidades Jurisdicionadas quanto ao **conteúdo** que serão exigidos nos processos de contas e nos relatórios de gestão;
- b. a cada exercício o TCU desenvolve portarias contendo suas instruções quanto à **apresentação e estruturação de conteúdos** para os relatórios de gestão, proporcionando maior detalhamento e orientação às Unidades Jurisdicionadas.

As orientações do TCU quanto à apresentação e a estruturação do conteúdo dos relatórios de gestão relativamente ao exercício de 2013 foram estabelecidas por meio da Portaria/TCU 175/2013, com destaque para o seguinte:

1. Quanto à Estrutura do Relatório de Gestão:

A estrutura do Relatório de Gestão vinculado aos Conselhos de Fiscalização Profissional pode ser apresentada conforme o quadro a seguir.

Quadro 5: Estrutura do Relatório de Gestão



Fonte: Diretoria de Normas e Gestão de Contas da Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo

2. Quanto ao Formato da Capa do Relatório de Gestão:

A capa do relatório de gestão deverá conter as seguintes informações básicas, conforme os modelos a seguir.

Figura 1: Formato da Capa

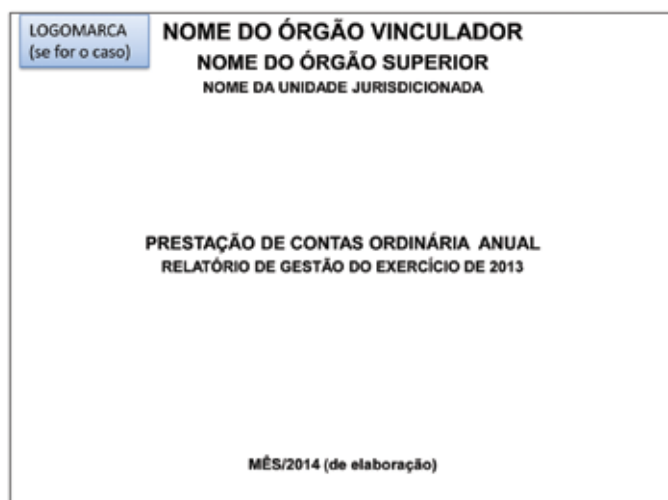


Figura 2: Exemplos de capa



Fonte: Diretoria de Normas e Gestão de Contas da Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo

3. Quanto ao formato da Folha de Rosto do Relatório de Gestão:

A Folha de Rosto do relatório de gestão deverá conter as seguintes informações básicas, conforme os modelos a seguir:

Figura 3: Formato da Folha de Rosto

LOGOMARCA (se for o caso)	NOME DO ÓRGÃO VINCULADOR NOME DO ÓRGÃO SUPERIOR NOME DA UNIDADE JURISDICIONADA
PRESTAÇÃO DE CONTAS ORDINÁRIA ANUAL RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2013	
Relatório de Gestão do exercício de 2013 apresentado à sociedade e aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas ordinária anual a que esta Unidade está obrigada nos termos do art. 70 da Constituição Federal, elaborado de acordo com as disposições da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, da Decisão Normativa TCU nº 127/2013, da Portaria-TCU nº 175/2013 e das orientações do órgão de controle interno (especificar o nº do normativo, se houver)	
Unidades Consolidadas: (caso tenha UJ expressamente relacionada como consolidada no Anexo I da DN 127/2013)	
Unidades Agregadas: (caso tenha UJ expressamente relacionada como agregada no Anexo I da DN 127/2013)	
Cidade, mm/aaaa (mês/ano)	

Figura 4: Exemplos de Folha de Rosto

 MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME) AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL)	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR - MDIC BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES
PRESTAÇÃO DE CONTAS ORDINÁRIA ANUAL RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2012	RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2012
<small>Relatório de Gestão do exercício de 2012 apresentado à sociedade e aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas anual a que esta Unidade está obrigada nos termos do art. 70 da Constituição Federal, elaborado de acordo com as disposições da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, da Decisão Normativa TCU nº 127/2013, da Portaria TCU nº 175/2013 e da Portaria CGC nº 113/2013.</small>	<small>Relatório de Gestão do exercício de 2012 apresentado à sociedade e aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas anual a que esta Unidade está obrigada nos termos do art. 70 da Constituição Federal, elaborado de acordo com as disposições da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, das Decisões Normativas TCU nº 127/2013 e 121/2012, da Portaria TCU nº 170/2012 e das orientações do órgão de controle interno, de acordo com a Portaria CGC nº 113/2013.</small>
<small>Unidades Consolidadas: UJ Participações S.A. - BNDES/SPAR e Agência Especial de Financiamento Industrial - AEFI</small>	<small>Unidades Agregadas: UJ de Garantia para a Promoção de Competitividade - FOPC</small>
<small>Principal Unidade responsável pela elaboração do Relatório de Gestão: Departamento de Controle Interno da Área de Gestão de Recursos do BNDES (ANAL/DICCI), com base nas informações prestadas pelas diversas Unidades Fundamentais pertencentes à estrutura organizacional do BNDES.</small>	
BRASÍLIA, MARÇO/2013	Rio de Janeiro - 2013

Fonte: Diretoria de Normas e Gestão de Contas da Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo

4. Quanto ao formato da Lista de Abreviações e Siglas

A Lista de Abreviações e Siglas deverá conter as seguintes informações básicas, conforme os modelos a seguir.

Figura 5: Formato da Lista de Abreviações e Siglas



Fonte: Diretoria de Normas e Gestão de Contas da Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo

5. Quanto ao Formato da Lista de Tabelas, Quadros, Gráficos e Figuras

A Lista de Tabelas, Quadros, Gráficos e Figuras deverá conter as seguintes informações básicas, conforme os modelos a seguir.

Figura 6: Formato da Lista de tabelas, quadros, gráficos, figuras...

LISTA DE TABELAS, RELAÇÕES, GRÁFICOS, DECLARAÇÕES, ETC.	
Título	Página
Tabela 1 – Convênios vigentes no exercício	53
Gráfico 1 – Evolução das despesas por modalidade de licitação	58
Tabela 2 – Relação de empresas prestadoras de serviço	55
Declaração do Contador	60
Parecer do Auditor Independente	70
Etc., etc.,...	

Sempre que possível, tabelas, quadros e gráficos devem ser inseridos no texto do Relatório de Gestão. Somente as relações mais extensas, tabelas e quadros que ocupem uma página inteira ou mais, os documentos em imagem (demonstrações contábeis, declarações, pareceres, etc.) devem figurar como Anexo ao Relatório de Gestão. As tabelas, quadros, relações, figuras, etc. que forem para os anexos **devem estar referenciados no texto do RG.**

Figura 7: Exemplo da Lista de tabelas, quadros, gráficos, figuras...

LISTA DE FIGURAS	
Figura 1: Organograma Institucional do Setor Público Brasileiro	15
Figura 2: Organograma de Fomento de Investimentos	18
Figura 3: Estrutura Organizacional do Ministério de Minas e Energia	18
Figura 4: Fluxo de caixa do MME de investimentos de negócios, de gestão e de ações comerciais	45
Figura 5: Lista de Investimentos Financeiros/Moedas, Índice de Anexos	57

Índice de Quadros	
Quadro 1: Identificação do TCU	8
Quadro 2: Características das ações do CENP	14
Quadro 3: Projetos de projetos/programas, acordos e atos especiais	14
Quadro 4: Desenvolvimento dos projetos especiais	14
Quadro 5: Quantidade de acordos e atos especiais realizados no período anterior de 2012	18
Quadro 6: Quantidade de acordos e atos especiais realizados no período anterior de 2011	20
Quadro 7: Taxa de aproveitabilidade referida por regime em parcelas anteriores, dos contratos de FPOB do plano do CENP	26
Quadro 8: Taxa de aproveitabilidade por regime para parcelas anteriores, dos contratos de FPOB do plano do CENP	26
Quadro 9: Descrição de sistemas desenvolvidos por Informatica e outros e em desenvolvimento no SAGIAB	28
Quadro 10: Percentual de contratos em execução de Insumos	28
Quadro 11: Identificação dos contratos em execução	28
Quadro 12: Mensuração quantitativa por grupo de Insumos	28
Quadro 13: Descrição por modalidade de contratação de Insumos	28
Quadro 14: Descrição por grupo e elemento de Insumos	28
Quadro 15: Descrição dos custos e prazo de entrega de Insumos	28
Quadro 16: Descrição realizada por grupo de Insumos	28
Quadro 17: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 18: Descrição para cada modalidade de Insumos por grupo de Insumos	28
Quadro 19: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 20: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 21: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 22: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 23: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 24: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 25: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 26: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 27: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 28: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 29: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 30: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 31: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 32: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 33: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 34: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 35: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 36: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 37: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 38: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 39: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 40: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 41: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 42: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 43: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 44: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 45: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 46: Descrição para cada modalidade de Insumos	28
Quadro 47: Descrição para cada modalidade de Insumos	28

Fonte: Diretoria de Normas e Gestão de Contas da Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo

6. Quanto ao Formato do Sumário:

O Sumário deverá conter as seguintes informações básicas, conforme os modelos a seguir.

Figura 8: Formato do Sumário

SUMÁRIO	
Apresentação ou Introdução	2
Identificação e Atributos da Unidade Jurisdiccional	3
Planejamento e Resultados Alcançados	5
Planejamento da Unidade.....	6
Programação Orçamentária Financeira e Resultados.....	7
Relação das Ações de LDA.....	9

Todo o Sumário deve conter **hiperlink** para o texto. Por isso, recomenda-se a utilização dos “ESTILOS” do Microsoft Word ou de programa similar. Ao final da construção do RG, aplicar a atualização do Sumário para que os números de páginas sejam atualizados.

Figura 9: Exemplo de Sumário

Sumário	
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	7
LISTA DE QUADROS.....	7
LISTA DE PLANOS.....	10
RESUMO EXECUTIVO.....	12
INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE A ADMINISTRAÇÃO DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA.....	13
IDENTIFICAÇÃO.....	13
CAPTULO I.....	13
1.1 Finalidade e Competências Essenciais de Atuação.....	13
1.2 Organização Funcional.....	14
1.3 Organização Organizacional.....	15
1.4 Organização de Apoio.....	16
1.5 Recursos Humanos.....	17
CAPTULO II.....	17
2.1 PLANO ESTRATÉGICO (ESTRATÉGIAS DE PLANO DE METAS E DE AÇÕES).....	17
2.2 Planejamento das Ações de Atuação.....	17
2.3 Estratégias de Atuação (Estrat. de Apoio, Estratég. de Atuação).....	18
2.4 Resultados.....	18
CAPTULO III.....	18
3.1 RESULTADOS DE GESTÃO (RESULTADOS DE ATUAÇÃO).....	18
3.2 Avaliação de Desempenho.....	18
3.3 Avaliação de Desempenho.....	18
3.4 Avaliação de Desempenho.....	18
3.5 Avaliação de Desempenho.....	18
3.6 Avaliação de Desempenho.....	18
3.7 Avaliação de Desempenho.....	18
3.8 Avaliação de Desempenho.....	18
3.9 Avaliação de Desempenho.....	18
3.10 Avaliação de Desempenho.....	18
3.11 Avaliação de Desempenho.....	18
3.12 Avaliação de Desempenho.....	18
3.13 Avaliação de Desempenho.....	18
3.14 Avaliação de Desempenho.....	18
3.15 Avaliação de Desempenho.....	18
3.16 Avaliação de Desempenho.....	18
3.17 Avaliação de Desempenho.....	18
3.18 Avaliação de Desempenho.....	18
3.19 Avaliação de Desempenho.....	18
3.20 Avaliação de Desempenho.....	18
3.21 Avaliação de Desempenho.....	18
3.22 Avaliação de Desempenho.....	18
3.23 Avaliação de Desempenho.....	18
3.24 Avaliação de Desempenho.....	18
3.25 Avaliação de Desempenho.....	18
3.26 Avaliação de Desempenho.....	18
3.27 Avaliação de Desempenho.....	18
3.28 Avaliação de Desempenho.....	18
3.29 Avaliação de Desempenho.....	18
3.30 Avaliação de Desempenho.....	18
3.31 Avaliação de Desempenho.....	18
3.32 Avaliação de Desempenho.....	18
3.33 Avaliação de Desempenho.....	18
3.34 Avaliação de Desempenho.....	18
3.35 Avaliação de Desempenho.....	18
3.36 Avaliação de Desempenho.....	18
3.37 Avaliação de Desempenho.....	18
3.38 Avaliação de Desempenho.....	18
3.39 Avaliação de Desempenho.....	18
3.40 Avaliação de Desempenho.....	18
3.41 Avaliação de Desempenho.....	18
3.42 Avaliação de Desempenho.....	18
3.43 Avaliação de Desempenho.....	18
3.44 Avaliação de Desempenho.....	18
3.45 Avaliação de Desempenho.....	18
3.46 Avaliação de Desempenho.....	18
3.47 Avaliação de Desempenho.....	18
3.48 Avaliação de Desempenho.....	18
3.49 Avaliação de Desempenho.....	18
3.50 Avaliação de Desempenho.....	18
3.51 Avaliação de Desempenho.....	18
3.52 Avaliação de Desempenho.....	18
3.53 Avaliação de Desempenho.....	18
3.54 Avaliação de Desempenho.....	18
3.55 Avaliação de Desempenho.....	18
3.56 Avaliação de Desempenho.....	18
3.57 Avaliação de Desempenho.....	18
3.58 Avaliação de Desempenho.....	18
3.59 Avaliação de Desempenho.....	18
3.60 Avaliação de Desempenho.....	18
3.61 Avaliação de Desempenho.....	18
3.62 Avaliação de Desempenho.....	18
3.63 Avaliação de Desempenho.....	18
3.64 Avaliação de Desempenho.....	18
3.65 Avaliação de Desempenho.....	18
3.66 Avaliação de Desempenho.....	18
3.67 Avaliação de Desempenho.....	18
3.68 Avaliação de Desempenho.....	18
3.69 Avaliação de Desempenho.....	18
3.70 Avaliação de Desempenho.....	18
3.71 Avaliação de Desempenho.....	18
3.72 Avaliação de Desempenho.....	18
3.73 Avaliação de Desempenho.....	18
3.74 Avaliação de Desempenho.....	18
3.75 Avaliação de Desempenho.....	18
3.76 Avaliação de Desempenho.....	18
3.77 Avaliação de Desempenho.....	18
3.78 Avaliação de Desempenho.....	18
3.79 Avaliação de Desempenho.....	18
3.80 Avaliação de Desempenho.....	18
3.81 Avaliação de Desempenho.....	18
3.82 Avaliação de Desempenho.....	18
3.83 Avaliação de Desempenho.....	18
3.84 Avaliação de Desempenho.....	18
3.85 Avaliação de Desempenho.....	18
3.86 Avaliação de Desempenho.....	18
3.87 Avaliação de Desempenho.....	18
3.88 Avaliação de Desempenho.....	18
3.89 Avaliação de Desempenho.....	18
3.90 Avaliação de Desempenho.....	18
3.91 Avaliação de Desempenho.....	18
3.92 Avaliação de Desempenho.....	18
3.93 Avaliação de Desempenho.....	18
3.94 Avaliação de Desempenho.....	18
3.95 Avaliação de Desempenho.....	18
3.96 Avaliação de Desempenho.....	18
3.97 Avaliação de Desempenho.....	18
3.98 Avaliação de Desempenho.....	18
3.99 Avaliação de Desempenho.....	18
3.100 Avaliação de Desempenho.....	18
3.101 Avaliação de Desempenho.....	18
3.102 Avaliação de Desempenho.....	18
3.103 Avaliação de Desempenho.....	18
3.104 Avaliação de Desempenho.....	18
3.105 Avaliação de Desempenho.....	18
3.106 Avaliação de Desempenho.....	18
3.107 Avaliação de Desempenho.....	18
3.108 Avaliação de Desempenho.....	18
3.109 Avaliação de Desempenho.....	18
3.110 Avaliação de Desempenho.....	18
3.111 Avaliação de Desempenho.....	18
3.112 Avaliação de Desempenho.....	18
3.113 Avaliação de Desempenho.....	18
3.114 Avaliação de Desempenho.....	18
3.115 Avaliação de Desempenho.....	18
3.116 Avaliação de Desempenho.....	18
3.117 Avaliação de Desempenho.....	18
3.118 Avaliação de Desempenho.....	18
3.119 Avaliação de Desempenho.....	18
3.120 Avaliação de Desempenho.....	18
3.121 Avaliação de Desempenho.....	18
3.122 Avaliação de Desempenho.....	18
3.123 Avaliação de Desempenho.....	18
3.124 Avaliação de Desempenho.....	18
3.125 Avaliação de Desempenho.....	18
3.126 Avaliação de Desempenho.....	18
3.127 Avaliação de Desempenho.....	18
3.128 Avaliação de Desempenho.....	18
3.129 Avaliação de Desempenho.....	18
3.130 Avaliação de Desempenho.....	18
3.131 Avaliação de Desempenho.....	18
3.132 Avaliação de Desempenho.....	18
3.133 Avaliação de Desempenho.....	18
3.134 Avaliação de Desempenho.....	18
3.135 Avaliação de Desempenho.....	18
3.136 Avaliação de Desempenho.....	18
3.137 Avaliação de Desempenho.....	18
3.138 Avaliação de Desempenho.....	18
3.139 Avaliação de Desempenho.....	18
3.140 Avaliação de Desempenho.....	18
3.141 Avaliação de Desempenho.....	18
3.142 Avaliação de Desempenho.....	18
3.143 Avaliação de Desempenho.....	18
3.144 Avaliação de Desempenho.....	18
3.145 Avaliação de Desempenho.....	18
3.146 Avaliação de Desempenho.....	18
3.147 Avaliação de Desempenho.....	18
3.148 Avaliação de Desempenho.....	18
3.149 Avaliação de Desempenho.....	18
3.150 Avaliação de Desempenho.....	18
3.151 Avaliação de Desempenho.....	18
3.152 Avaliação de Desempenho.....	18
3.153 Avaliação de Desempenho.....	18
3.154 Avaliação de Desempenho.....	18
3.155 Avaliação de Desempenho.....	18
3.156 Avaliação de Desempenho.....	18
3.157 Avaliação de Desempenho.....	18
3.158 Avaliação de Desempenho.....	18
3.159 Avaliação de Desempenho.....	18
3.160 Avaliação de Desempenho.....	18
3.161 Avaliação de Desempenho.....	18
3.162 Avaliação de Desempenho.....	18
3.163 Avaliação de Desempenho.....	18
3.164 Avaliação de Desempenho.....	18
3.165 Avaliação de Desempenho.....	18
3.166 Avaliação de Desempenho.....	18
3.167 Avaliação de Desempenho.....	18
3.168 Avaliação de Desempenho.....	18
3.169 Avaliação de Desempenho.....	18
3.170 Avaliação de Desempenho.....	18
3.171 Avaliação de Desempenho.....	18
3.172 Avaliação de Desempenho.....	18
3.173 Avaliação de Desempenho.....	18
3.174 Avaliação de Desempenho.....	18
3.175 Avaliação de Desempenho.....	18
3.176 Avaliação de Desempenho.....	18
3.177 Avaliação de Desempenho.....	18
3.178 Avaliação de Desempenho.....	18
3.179 Avaliação de Desempenho.....	18
3.180 Avaliação de Desempenho.....	18
3.181 Avaliação de Desempenho.....	18
3.182 Avaliação de Desempenho.....	18
3.183 Avaliação de Desempenho.....	18
3.184 Avaliação de Desempenho.....	18
3.185 Avaliação de Desempenho.....	18
3.186 Avaliação de Desempenho.....	18
3.187 Avaliação de Desempenho.....	18
3.188 Avaliação de Desempenho.....	18
3.189 Avaliação de Desempenho.....	18
3.190 Avaliação de Desempenho.....	18
3.191 Avaliação de Desempenho.....	18
3.192 Avaliação de Desempenho.....	18
3.193 Avaliação de Desempenho.....	18
3.194 Avaliação de Desempenho.....	18
3.195 Avaliação de Desempenho.....	18
3.196 Avaliação de Desempenho.....	18
3.197 Avaliação de Desempenho.....	18
3.198 Avaliação de Desempenho.....	18
3.199 Avaliação de Desempenho.....	18
3.200 Avaliação de Desempenho.....	18

Fonte: Diretoria de Normas e Gestão de Contas da Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo

7. Quanto à Introdução do Relatório de Gestão:

- Não deve ser extensa, contando com duas ou três páginas, no máximo;
- Apresentar o relatório de gestão abordando, de forma sucinta, os seguintes aspectos:
 - » a estrutura do relatório com seus capítulos e seções;
 - » discriminar aqueles capítulos que não se aplicam integralmente às condições e características dos conselhos e justificar;
 - » caso o conselho se enquadre apenas parcialmente no capítulo estabelecido na norma, a ausência dos itens e subitens obrigatórios deve ser tratada e justificada no corpo do Relatório quando for feita a introdução do capítulo específico;
 - » principais realizações da gestão no exercício;
 - » principais dificuldades para a concretização dos objetivos da UJ (se existirem);
 - » planos e projetos concretos para o exercício subsequente;
 - » assim como as Listas, a Introdução não deve ser numerada, mas deve constar do Sumário.

8. Quanto ao Desenvolvimento do Conteúdo do Relatório de Gestão:

- Os capítulos, itens ou tópicos, subitens ou subtópicos devem ser numerados de acordo com seus níveis na estrutura do Relatório.
- Fazer uma breve introdução em cada capítulo, indicando:
 - » o tema tratado;
 - » a estrutura do capítulo;
 - » os eventuais itens e subitens do capítulo, exigidos pela DN;
 - » os itens que não serão tratados no relatório apresentando a justificativa da sua ausência.
- Uma vez feita a justificativa na introdução do capítulo, não repetir os itens que não serão tratados no corpo do relatório, evitando, assim, a colocação de expressões tais como: “não se aplicam” ou “não houve conteúdo”;
- As tabelas, quadros, gráficos, ilustrações devem:
 - » ser numerados em algarismo arábico;

- » conter título; e
- » indicar a fonte de onde os dados foram extraídos;
- Caso sejam utilizadas relação, figura, tabelas etc. inseridas no Anexo, devem ser feitas as devidas referências individualizadas no texto do relatório de gestão;
- Usar fonte Times New Roman tamanho 12 nos textos e Times New Roman tamanho 10 nos quadros e tabelas.
- Evitar a inclusão de documentos em imagem no corpo do texto.
- Caso seja necessária a inserção de tipo de documentos em imagem deve-se optar pela sua inclusão no Anexo, fazendo menção à sua existência no texto do relatório de gestão.
- Da mesma forma os documentos que precisam ser “escaneados” (declarações, pareceres, etc.) devem preferencialmente ser colocados no Anexo.
- Evitar a inclusão de fotos no relatório, uma vez que prejudica a visualização rápida pelos usuários da informação, além de consumir memória no armazenamento.
- Numerar as páginas sequencialmente, iniciando a **contagem** a partir da Folha de Rosto, mas **expressar ou escrever** a numeração somente a partir do Sumário.
- Não é necessário assinar o RG.
- **Relatório extenso não significa relatório bom.**
- O relatório de gestão precisa considerar parâmetros importantes, tais como: a Coerência, a Coesão, a Clareza e a Concisão.
- O relatório de gestão não pode ser um instrumento voltado à exaltação pura e simples da gestão.
- O relatório deve relatar os fatos relevantes da gestão no exercício, corroborados por dados consistentes.

9. Quanto aos Resultados e Conclusões do Relatório de Gestão

Após o último capítulo da etapa de desenvolvimento de conteúdo, sugere-se abrir um capítulo específico para tratar, de forma sucinta, das conclusões do dirigente sobre a atuação do Conselho durante o exercício de referência.

A título de sugestão, este capítulo pode compreender, dentre outros, relatos abordando aspectos tais como:

- Resultados mais marcantes, positiva e negativamente, e seus impactos nos resultados alcançados no exercício.
- Estratégias mais importantes para a manutenção e ampliação da atuação do Conselho e para mitigação dos riscos para a sua atuação nos próximos exercícios.
- Perspectivas quanto ao ambiente e à atuação do Conselho nos exercícios seguintes.

10. Quanto aos Anexos do Relatório de Gestão:

Devem constar dos “Anexos” aqueles documentos cuja inserção direta no corpo do relatório seja desaconselhável em razão do seu tamanho. Como exemplo desses documentos, podem-se citar aqueles que comumente são apresentados pelas Unidades Jurisdicionadas em seus relatórios de gestão:

- Demonstrações Contábeis
- Notas Explicativas
- Declarações
- Pareceres de outras instâncias sobre a gestão
- Eventuais correspondências cuja anexação ao relatório seja imprescindível.

Todos os documentos inseridos no Anexo devem ser referenciados, evitando que um determinado documento não possua correspondência no texto do relatório;

11. Quanto ao Formato do relatório de gestão:

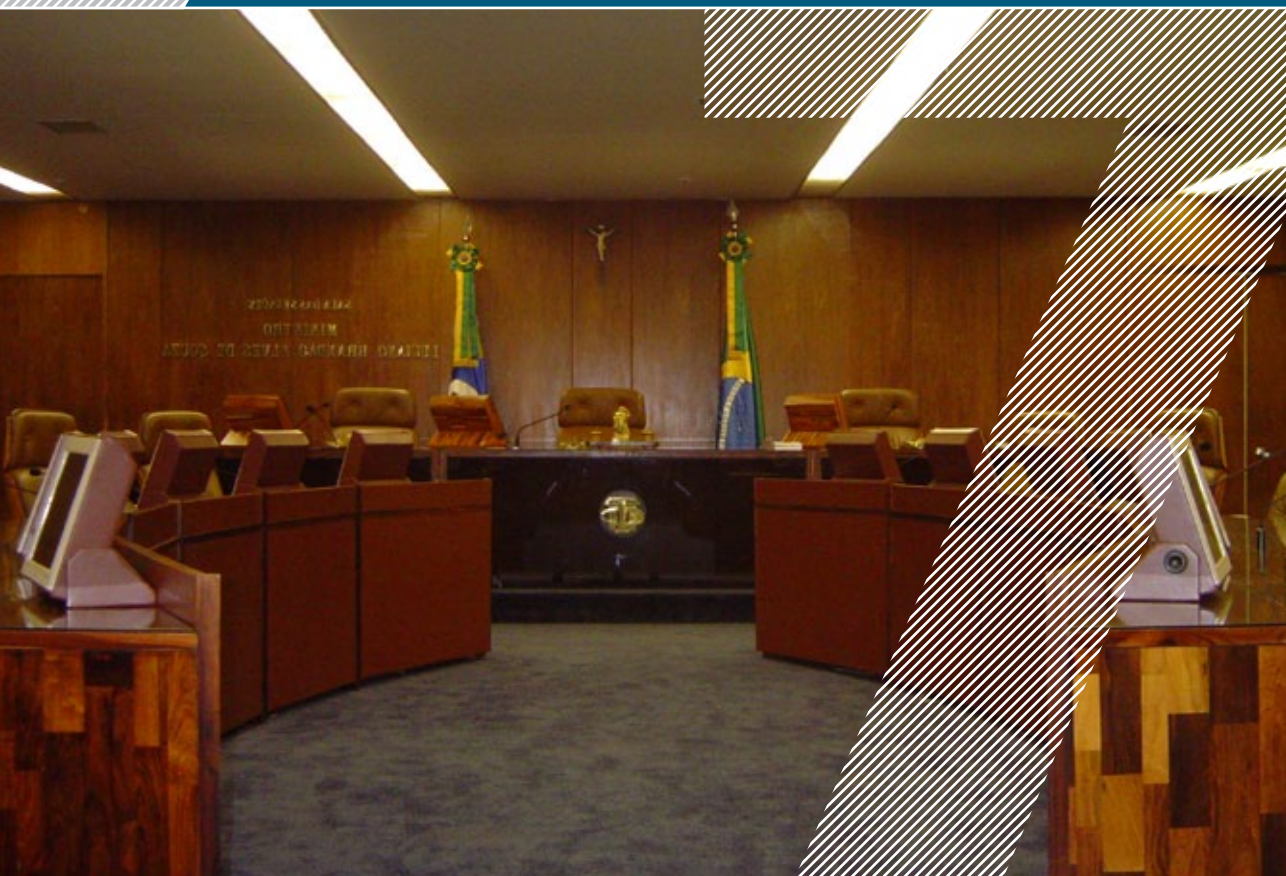
Além da estrutura já mencionada anteriormente, o formato do relatório de gestão é um ponto fundamental a ser observado pelo Conselho, uma vez que

- a entrega eletrônica ao TCU exige um padrão;
- dada a extensão do documento, é importante possibilitar ao leitor a busca por palavras contidas no texto;
- a qualidade da apresentação do RG reflete a imagem da própria Unidade Jurisdicionada;
- o Relatório deve despertar interesse no leitor e facilitar sua leitura e compreensão quanto à atuação do Conselho.

Por isso apresenta-se a seguir algumas recomendações quanto ao formato do RG, conforme estabelecido no Anexo III DN TCU 134/2013;

- as partes do relatório de gestão, inclusive os documentos em anexo, devem formar DOCUMENTO ÚNICO;
- se as partes estiverem em arquivos diferentes (Word, Excel, PDF, outros), podem ser usados programas (gratuitos) para “concatená-los” em um único arquivo;
- o relatório de gestão, agora já apresentado no formato de um arquivo único, deve estar no formato PDF texto;
- não pode ser usado o formato PDF imagem;
- se o arquivo estiver todo em IMAGEM, será rejeitado pelo TCU;
- o relatório de gestão poderá conter, no máximo, 30% do seu tamanho em imagem, ou seja, o texto deve predominar;
- não poderá ser adotada a ação de imprimir o relatório de gestão, colher as necessárias assinaturas e depois “escaneá-lo” em PDF, uma vez que isso será considerado um arquivo em imagem, sendo rejeitado pelo TCU.

CAPÍTULO



AS PRINCIPAIS DECISÕES DO TCU QUANTO AOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL

7. AS PRINCIPAIS DECISÕES DO TCU QUANTO AOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL

7.1 Introdução

Qual é posicionamento manifestado ao longo dos anos pelo TCU quanto aos Conselhos de Fiscalização Profissional? Quais são os temas mais representativos analisados pelo TCU?

Neste capítulo, procurar-se-á abordar algumas Decisões do Tribunal de Contas da União relativas aos Conselhos, destacando temas importantes, tais como:

- Gestão de pessoal:
 - » Acordos coletivos de trabalho
 - » Sujeição dos Servidores dos Conselhos aos Ditames da Lei 8.112/90
 - » Cargos Comissionados
 - » Obrigatoriedade de Realização de Concurso Público
 - » Terceirização.
- A natureza jurídica dos Conselhos
- A submissão dos Conselhos aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)
- A sujeição dos Conselhos à Lei 8.666/93 e suas alterações
- O Controle jurisdicional pelo TCU.

As informações a seguir foram consolidadas a partir de diversas Decisões adotadas pelo TCU e estão apresentadas de forma resumida de acordo com o tema analisado.

Ressaltamos que a identificação nominal dos Conselhos e de seus dirigentes, bem como dos Conselheiros e demais funcionários foi omitida de modo a preservar sua privacidade.

Caso seja do interesse do leitor, as informações referenciadas poderão ser consultadas com maior detalhamento no Anexo I deste manual.

7.2 Decisões do TCU associadas à Área de Pessoal:

A área de pessoal constitui um dos temas mais controversos da gestão pública e, por isso, demanda uma ação contínua por parte do TCU, inclusive com o desenvolvimento de auditorias e outras análises técnicas.

No âmbito dos Conselhos de Fiscalização Profissional é possível observar situação semelhante, com diversas manifestações do TCU no que concerne à área de pessoal, com destaque para os seguintes subtemas:

7.2.1 Acordos Coletivos de Trabalho

Ao analisar o TC 011.824/2009 – 8, relativo à possibilidade de que os Conselhos de Fiscalização Profissional pudessem firmar Acordos Coletivos de Trabalho (ACT), o TCU concluiu da seguinte forma (Acórdão TCU 1572 – Plenário):

Os funcionários dos conselhos de fiscalização profissional não são regidos pela Lei 8.112/1990, mas pelas disposições da CLT, e, em que pese essas entidades serem denominadas de forma genérica autarquias, são, na realidade, espécie de autarquia, diferenciada em relação às autarquias federais integrantes da administração pública, pois são autarquias corporativas de caráter *sui generis*.

Mais consentâneo com a realidade dessas entidades é o posicionamento deste Tribunal em considerá-las aptas para firmar Acordos Coletivos de Trabalho, em consonância com a pacífica jurisprudência do TST sobre o tema, vez que a jurisprudência daquela Corte já caminha no sentido de considerar as referidas entidades autarquias para estatais cujos empregados sujeitam-se à CLT.

E, assim sendo, suas relações trabalhistas, regidas por essa consolidação de normas trabalhistas, hão de observar as disposições nela descritas, valendo ressaltar que, conforme indicado pelo art. 7º dessa Consolidação, não escapam as autarquias paraestatais aos preceitos da CLT, salvo se aderentes ao regime dos servidores públicos em geral.

Ademais, conforme mencionado no Acórdão 2.287/2007 - Plenário, este Tribunal tem seguidamente determinado aos conselhos de fiscalização profissional que se abstenham de celebrar acordos coletivos de trabalho que incluam a concessão de vantagens não previstas em lei ou não condizentes com a realidade do mercado, ou, ainda, a adoção de providências para imediata revisão do acordo de trabalho, a exemplo do Acórdão TCU 98/2000 – Plenário, proferido no TC-700.183/1997 3; Acórdão 2.184/2005 – Plenário, proferido no TC 012.643/2004- 6, e Acórdão TCU 49/2005 – Primeira Câmara, proferido no TC 250.207/1997 – 4, o que demonstra ser pacífico o entendimento desta Corte sobre ser possível a celebração de ACT's pelos conselhos.

7.2.2 Sujeição dos Servidores dos Conselhos aos ditames da Lei 8.112/90

Ao analisar o TC 016.756/2003 – 0, relativo à eventual sujeição dos servidores dos Conselhos de Fiscalização Profissional à Lei 8.112/93, o TCU concluiu da seguinte forma (Acórdão TCU 0341 – Plenário):

- Não-cabimento da sujeição ao regime da Lei 8.112/90 dos servidores dos conselhos admitidos antes da edição da Medida Provisória 1.549/97, posteriormente convertida na Lei 9.649/98.
- A Constituição Federal de 1988, em sua redação original, estabeleceu que a União deveria instituir regime jurídico único para os seus servidores, inclusive das autarquias, o que foi implementado por meio da Lei 8.112/90, que, nos termos do art. 243, § 1º, 'transformou em cargos os empregos efetivos então providos, com seus ocupantes, que passaram da condição de celetistas para a de servidores públicos'.
- Contudo, com a Emenda Constitucional 19, de 4.6.1998, foi dada nova redação ao art. 39 da Constituição Federal, ocasião em que foi abolida a obrigatoriedade do regime jurídico único para os servidores da União, suas autarquias e fundações públicas.
- Os servidores dos conselhos de fiscalização profissional nunca foram regidos pela Lei 8.112/90, mesmo no período anterior à vigência da Medida Provisória 1.549/97, sucessivamente reeditada e convertida na Lei 9.649/98, uma vez que jamais foram detentores de cargos públicos criados por lei com vencimentos pagos pela União, sendo-lhes, portanto, incabível a transposição do regime celetista para o estatutário, conforme o art. 243 do referido diploma legal.

7.2.3 Cargos Comissionados

Ao analisar o TC 016.756/2003 – 0, relativo ao percentual de cargos comissionados junto aos Conselhos de Fiscalização Profissional, o TCU concluiu da seguinte forma (Acórdão TCU 0341 – Plenário):

- Necessidade de os conselhos de fiscalização profissional adequarem suas instruções normativas internas ao art. 37, inciso V, da Constituição Federal, estabelecendo, ainda, o percentual mínimo de 50% dos cargos em comissão a serem preenchidos por empregados de carreira, a exemplo da orientação fixada pelo art. 14 da Lei 8.460/92.
- Nos termos das disposições constantes do art. 37, inciso V, da Constituição Federal, ‘as funções de confiança devem ser exercidas, exclusivamente, por servidores ocupantes de cargos ou empregos efetivos, enquanto que os comissionamentos, jungidos ao aspecto de confiança, devem ser preenchidos, preferencialmente, por servidores efetivos do quadro de carreira da entidade, em percentuais pré-fixados, destinando-se estes, apenas, às atribuições próprias de direção, chefia e assessoramento’.
- Inexistindo lei que estabeleça para os conselhos os percentuais mínimos, seria plausível fixar o percentual de 50% dos comissionamentos para o pessoal com vínculo efetivo com as entidades, ficando a outra metade para livre escolha dos administradores.
- Para que seja evitada a ocorrência de fraude à exigência de concurso público, os casos de terceirizações devem limitar-se às modalidades de mão de obra que não constituem ‘invasão ou substituição das atribuições próprias e inerentes ao pessoal do quadro de carreira.

7.2.4 Obrigatoriedade de realização de Concurso Público

Ao analisar o TC 016.756/2003 – 0, relativo à eventual sujeição dos Conselhos de Fiscalização Profissional à obrigatoriedade de realização de concurso público, o TCU concluiu da seguinte forma (Acórdão TCU 0341 – Plenário):

- As disposições normativas internas, dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, que cuidam da organização de seu quadro de pessoal, conforme lhes autorizam as respectivas leis instituidoras, devem adequar-se ao disposto no art. 37, inciso V, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, de forma que as funções de confiança sejam exclusivamente ocupadas por empregados do quadro efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por empregados do quadro efetivo nas condições e limites mínimos a serem fixados por instruções dos conselhos federais, sejam destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, podendo ser adotados como referencial os parâmetros fixados no art. 14 da Lei 8.460/92;
- O Tribunal passou a exigir de todos os conselhos o cumprimento das disposições do art. 37, inciso II, da Constituição Federal e da Súmula 231 da Jurisprudência do TCU, bem como a nulidade das admissões efetuadas com inobservância da realização de concurso público, estabelecendo, contudo, como marco a data de 18.5.2001, conforme se verifica dos Acórdãos 814/2003, 1.281/2003 e 1.367/2003 - Plenário e Acórdãos TCU 1.219/2003 e 1.221/2003 - Segunda Câmara
- Estando os conselhos de fiscalização profissional submetidos às normas e princípios da Administração Pública e visando a observância aos princípios da moralidade e da impessoalidade, bem como objetivando evitar a ocorrência de favorecimento de pessoas que porventura venham a exercer cargos em comissão ou funções de confiança, essas entidades podem utilizar como parâmetro as mesmas regras atualmente estabelecidas para a Administração Pública Federal, nos termos do art. 37, inciso V, da Constituição Federal e do art. 14 da Lei 8.460/92, no sentido de que o exercício de funções de confiança é exclusivo de servidores ocupantes de cargo efetivo no âmbito da Administração Pública, em qualquer dos poderes e em qualquer dos três entes federados, União, Estados-Membros e Municípios, enquanto que o preenchimento dos cargos em comissão, que se destinam às funções dos superiores hierárquicos (direção, chefia e assessoramento), 50% devem ser reservados a servidores ocupantes de cargo efetivo do próprio órgão ou entidade.

Manifestações semelhantes podem ser observadas quando do julgamento de outros processos, tais como:

- a. TC 005.122/2008 – 1 (Acórdão TCU 0367- 04 2ª Câmara):
 - Os conselhos de fiscalização profissional sujeitam-se aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública e devem, portanto, observar a regra do concurso público para a admissão de pessoal.
 - É irregular a contratação de pessoal sem concurso público a partir de 18/05/2001, data da publicação no Diário da Justiça da deliberação do STF acerca do julgamento do mérito do MS 21.797-9.
- b. TC 014.784/2002 – 7 (Acórdão TCU 0910/04 – Plenário):
 - Não há como alegar, ainda, a conveniência ou não de realização de concurso público, uma vez que se trata de exigência constitucional, de cumprimento obrigatório pelos gestores públicos, independentemente de qualquer consideração quanto à conveniência de sua aplicação.

7.2.5 Terceirização

Ao analisar o TC 016.756/2003 – 0, relativo à execução indireta de atividades fins contempladas pelo Plano de Cargos e Salários dos Conselhos de Fiscalização Profissional, o TCU concluiu da seguinte forma (Acórdão TCU 0341 – Plenário):

Os conselhos de fiscalização profissional não poderão terceirizar as atividades que integram o plexo de suas atribuições finalísticas, abrangidas pelos seus Planos de Cargos e Salários, podendo, todavia, ser objeto de execução indireta apenas as atividades materiais acessórias, instrumentais e complementares aos assuntos que constituem a área de competência legal dessas entidades, conforme firme orientação jurisprudencial desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 143/1999 - Segunda Câmara - TCU, e regulamentação estabelecida pelo Decreto Federal 2.271/97.

No âmbito da Administração Pública, a matéria encontra-se regulamentada pelo Decreto 2.271/97, que estabelece regras para a execução indireta de certas atividades, nos seguintes termos:

Art.. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.'

Com efeito, pelas disposições retro transcritas constata-se que somente as atividades-meio da entidade podem ser objeto de terceirização e desde que não se refiram a categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos e, mesmo assim, observadas as exigências legais para contratação, ou seja, realização de prévio processo licitatório.

Afigura-se insuperável a irregularidade consistente na terceirização de todas as atividades, incluídas suas atividades-fim, mediante a contratação privilegiada do sindicato da categoria.

A competência para a fiscalização do exercício profissional é atribuída por lei ao órgão por ela instituído com esta única e exclusiva finalidade. Nenhuma outra entidade, pública ou privada, pode praticar validamente os atos de fiscalização do exercício profissional que não a que foi instituída expressamente para esse fim. Qualquer forma de transferência desse mister importa a negação da própria razão de ser da entidade e a nulidade de todos os atos fiscalizatórios praticados pelos agentes incompetentes.

Atividades-meio da entidade podem ser objeto de terceirização, desde que observadas as exigências legais para contratação, nomeadamente o

prévio processo licitatório, instrumento de garantia de impessoalidade, igualdade e obtenção das melhores propostas para a Administração.

Não há, em princípio, limitação ao quantitativo de terceirizações admissíveis, desde que a execução indireta não alcance as atividades fim dos conselhos de fiscalização profissional.

Pelas mesmas razões anteriormente expostas, quanto à inaplicabilidade às autarquias corporativas da limitação de gastos com pessoal, imposta pela Lei Complementar 101/2000, as despesas de terceirização dos conselhos também não estão sujeitas às restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para que seja evitada a ocorrência de fraude à exigência de concurso público, os casos de terceirizações devem limitar-se às modalidades de mão de obra que não constituem invasão ou substituição das atribuições próprias e inerentes ao pessoal do quadro de carreira.

Quando do julgamento do TC 014.784/2002 – 7 (Acórdão TCU 0910/04 – Plenário) o TCU manifestou-se no sentido de que “a terceirização de serviços não pode ser tida como panaceia para os males da administração, mas somente como uma alternativa que se apresenta ao gestor, cuja aplicação encontra seus limites em normativos legais e nos princípios constitucionais de economicidade, eficiência e eficácia. Nesta mesma linha, propomos seja determinado à entidade que evite contratações de serviços de terceiros, quando se pode utilizar os recursos humanos disponíveis no âmbito daquele Conselho.”

7.2.6 Estagiários

Ao analisar o TC 016.756/2003 – 0, relativo à situação dos estagiários contratados pelos Conselhos de Fiscalização Profissional e o instituto da terceirização de serviços, o TCU concluiu da seguinte forma (Acórdão TCU 0341 – Plenário):

- Não há que confundir, porém, a participação de estagiários nos Conselhos com a terceirização de serviços, como leva a crer a consulta, pois se trata de institutos distintos com propósitos bem definidos. O primeiro destina-se a propiciar que alunos de estabelecimentos de ensino superior e de ensino profissionalizante do 2º grau ou Supletivo venham complementar a aprendizagem educacional por meio de desenvolvimento de atividades conexas

ao seu currículo escolar, em jornada de trabalho compatível com a vida acadêmica ou estudantil.

- O art. 4º da Lei 6.494/77 é claro ao estabelecer que o estágio não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, embora o estagiário perceba bolsa ou outra forma de contraprestação que venha a ser acordada. Por essa razão, o estágio não integra o conceito de prestação de serviços profissionais terceirizados, os quais são cometidos à empresa idônea, mediante licitação, e destinados à execução indireta de tarefas instrumentais, complementares e acessórios dos conselhos.
- A participação de estagiários em atividades nos Conselhos não se confunde com a prestação de serviços terceirizados, muito menos a substitui, devendo as relações jurídicas estabelecidas entre aqueles estudantes e as entidades corporativas, com interveniência das instituições de ensino, observar a disciplina da Lei 6.494/77, com as alterações dadas pela Lei 8.859/94;

7.2.7 Concessão de Diárias e Pagamento de Jetons

As irregularidades e inconsistências associadas à concessão de diárias é um tema recorrente no âmbito dos Conselhos.

A seguir destaca-se o posicionamento do TCU quanto ao tema “diárias” para auxiliar a compreensão por parte dos Conselhos:

TC 016.955/2004 – Primeira Câmara / Acórdão TCU 0570/07 - Plenário

Os Conselhos de Fiscalização Profissional, após a edição da Lei 11.000/2004, não mais se submetem à observância do Decreto 5.992, de 19.12.2006 (que revogou o Anexo I do antigo Decreto 343/91), que regulamenta a concessão de diárias no âmbito da Administração Pública Federal.

De acordo com a Lei 11.000/2004 os conselhos estariam autorizados a normatizar a concessão de diárias, jetons e auxílios de representação:

Art. 1º, § 3º Os Conselhos de que trata o caput deste artigo ficam autorizados a normatizar a concessão de diárias, jetons e auxílios de representação, fixando o valor máximo para todos os Conselhos Regionais..

Não se pode afirmar, entretanto, que o legislador ao deferir aos Conselhos Federais a prerrogativa para normatizar a concessão de diárias tenha pretendido autorizar o pagamento de valores superiores aos definidos no Decreto 343/91, alterado pelos Decretos 1.656/95 e 3.643/2000. Deve-se entender a normatização prevista na lei como o estabelecimento de critérios para a concessão de diárias e o enquadramento dos níveis funcionais dos conselhos nas diferentes faixas de valores das diárias do quadro anexo ao Decreto 343/91.

Quando se trata de recursos públicos ou arrecadados com base em prerrogativa pública, como no caso dos Conselhos Fiscalizadores de Profissões Regulamentadas, deve ser a mais prudente possível, visando-se assim obstaculizar o desperdício de dinheiros obtidos junto à coletividade.

O posicionamento do Exmo. Senhor Ministro Benjamim Zymler quanto à discricionariedade dos Conselhos para normatização e fixação de valores para concessão de diárias, jetons e auxílios de representação nos auxílios nessa questão:

Penso que não se afigura plausível restringir o alcance do dispositivo legal em comento, para impor obediência, ainda que parcialmente, aos ditames de uma norma de hierarquia inferior, no caso, ao decreto supramencionado. Se o legislador foi omissivo no tocante ao estabelecimento de parâmetros para fixação de valores das diárias é porque conferiu discricionariedade para que essa questão fosse regulamentada no âmbito dos Conselhos.

A título ilustrativo, oportuno anotar a lição da Prof.^a Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que ao discorrer sobre o âmbito de aplicação de discricionariedade, preleciona que “a fonte da discricionariedade é a própria lei; aquela só existe nos espaços deixados por esta. Nesses espaços, a atuação livre da Administração é previamente legitimada pelo legislador.” (In *Direito Administrativo*, 18^a ed., 2005, Editora Atlas, São Paulo-SP, p. 207).

Necessário deixar assente que isso não significa que os Conselhos, ao normatizarem a concessão de diárias, não se submetam a qualquer restrição, a ponto de possibilitar a fixação de valores tidos como exorbitantes. Isso porque, por integrarem a Administração Pública, e pelo fato de os recursos geridos possuírem natureza pública, os atos de gestão de seus dirigentes submetem-se aos princípios que lhes são correlatos, a exemplo da

moralidade, da razoabilidade, do atendimento ao interesse público e da economicidade dos atos de gestão, dentre outros.

Assim, a Decisão adotada pelo TCU foi a seguinte:

Acórdão TCU 0570/07 - Plenário:

“Determinar aos Conselhos Federais de Fiscalização de Profissões Regulamentadas que a normatização da concessão de diárias, mormente a fixação de seus valores, deve pautar-se pelo crivo da razoabilidade, do interesse público e da economicidade dos atos de gestão, bem como pelos demais princípios que regem a Administração Pública;

Determinar aos Conselhos Federais de Fiscalização de Profissões Regulamentares que normatizem e publiquem anualmente o valor das diárias, jetons e auxílios de representação, com base no § 3º do art. 2º da Lei 11.000/2004, alertando que a adoção de valores desarrazoados, assim entendidos os que injustificadamente excedem aqueles praticados por outros órgãos e entidades da administração pública federal, poderá ensejar a aplicação de medidas sancionadoras por este Tribunal.”

No que concerne ao pagamento de Jetons, as normas que regem o tema são as mesmas que disciplinam o pagamento de verba de representação e diárias.

Ao julgar o TC 005.122/2008 – 1ª Câmara o TCU entendeu que:

Inexiste fundamento legal para estender a gratificação para as reuniões realizadas entre os Diretores do CRF/RS e os funcionários, denominadas “reuniões administrativas” ou “reuniões de gerências”. Ao pagar jetom por tais atividades, perde-se o caráter de gratuidade do exercício do mandato dos conselheiros, além de ter sido verificado que, em algumas datas, membros da Diretoria receberam jetons por participação em dois ou três eventos ocorridos no mesmo dia.

O Tribunal entendeu que a entidade pode disciplinar o pagamento de gratificações de presença, desde que restritos às reuniões do Plenário e dentro dos limites de frequência e valor fixados pela legislação (Decisão TCU 84/1993-Plenário, TC022.226/92-3, Voto).

Portanto, mesmo com a previsão inserta em Resolução dos Conselhos, não pode ser considerado regular o pagamento de jetons por participação em reuniões de Diretoria, muito menos por participação em reuniões administrativas com empregados ou gerentes.

7.3 Decisões do TCU referentes à Natureza Jurídica dos Conselhos de Fiscalização Profissional

Este tema foi objeto de diversas manifestações do TCU cuja síntese é apresentada a seguir:

7.3.1 Acórdão TCU 341/2004 - Plenário

“Os conselhos de fiscalização do exercício profissional têm natureza autárquica, arrecadam e gerenciam recursos públicos de natureza parafiscal, estando sujeitos às normas de administração pública, e ao controle jurisdicional do TCU.

É certo que, apesar da natureza pública dos conselhos e dos recursos por eles arrecadados, esses entes não integram a Administração Pública e tampouco os seus gastos estão incluídos no Orçamento Geral da União, dadas as prerrogativas especiais que detêm.

Contudo, criados por lei para o exercício de função pública (art. 5º, inciso XIII; art. 21, inciso XXIV, e art. 22, inciso XVI, da Constituição Federal), regem-se pelas regras de direito público, sendo os conselhos de fiscalização profissional submetidos às normas e princípios da Administração Pública. ”

7.3.2 Acórdão TCU 1.812/2004 - Primeira Câmara

De uma maneira geral, as leis que instituíram os conselhos de fiscalização estabeleceram expressamente a personalidade jurídica de direito público para essas entidades, embora nem todas tenham sido denominadas autarquias. Apesar das peculiaridades de cada um, os conselhos foram criados com a finalidade de zelar pela integridade e disciplina das diversas profissões.

Contudo, esses entes não constituem as autarquias administrativas que compõem o aparelho do Estado como entidades da administração indireta, uma vez que não são sustentadas pela União e, por

essa razão, não são contempladas com dotações à conta da lei orçamentária anual.

Os conselhos, considerando as características estabelecidas nas leis de criação, constituem as chamadas autarquias corporativas, criadas com atribuições de fiscalização do exercício de profissões regulamentadas, detendo, para tanto, poder de polícia, consistente na faculdade de aplicar multas pecuniárias e sanções disciplinares aos seus membros, suspender o exercício profissional ou até cancelar o registro de seus associados.

Os recursos arrecadados pelos conselhos de fiscalização são constituídos em sua maioria das anuidades pagas pelos profissionais que deles fazem parte e destinam-se ao custeio das atividades administrativas das respectivas entidades utilizadas no cumprimento de sua finalidade.

Originários da Constituição Federal, por força das disposições do art. 149, a esses recursos são aplicados os princípios constitucionais e legais inerentes aos tributos e, enquadrando-se como contribuições parafiscais, estão sujeitos ao controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Convém registrar que até o advento da Medida Provisória 1.549-35, de 9.10.1997, era pacífico o entendimento acerca da natureza pública dos conselhos e de suas receitas. Após a referida legislação, transformada na Lei 9.649, de 27.5.1998, esses entes, por força das disposições do art. 58 e seus parágrafos, passaram a ser ‘dotados de personalidade jurídica de direito privado’.

A partir de então surgiram algumas controvérsias acerca dessas entidades, em especial sobre a natureza jurídica dos conselhos e das contribuições por eles arrecadadas e até mesmo em relação ao controle exercido pelo TCU sobre esses entes.

Essas dúvidas foram definitivamente esclarecidas após o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da ADIN 1.717-6 (DF), mediante a qual aquela Corte Suprema julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do caput do art. 58 e §§ 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo artigo da Lei 9.649/98, sob o fundamento de que a ‘interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado,

que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados.’

Entende esta Corte de Contas que os Conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas têm natureza autárquica, ainda que diferenciada, visto que detêm capacidade tributária ativa, imunidade tributária, munus público decorrente do exercício do poder de polícia delegado pelo Estado. Esses atributos são suficientes para fazer incidir sobre eles as normas gerais e princípios de direito público.

Portanto, no caso dos conselhos de fiscalização, a competência do TCU para fiscalizar a aplicação dos recursos por eles administrados decorre não só da natureza jurídica dessas entidades, mas fundamentalmente da natureza pública das contribuições arrecadadas, não obstante, após o julgamento pelo STF da ADIN 1.717, encontrar-se pacificado o entendimento pela natureza pública dessas entidades.

7.3.3 Acórdão TCU 2.5622008 – Plenário

“A respeito dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, a farta jurisprudência desta Corte é no sentido de que tais entidades têm natureza autárquica *sui generis*; arrecadam e gerenciam recursos públicos de natureza parafiscal; sujeitam-se aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública; integram, por força constitucional e legal, o rol dos jurisdicionados deste Tribunal; estão obrigados a realizar concurso público previamente à contratação de pessoal; e devem observar a licitação prévia para as obras, serviços, compras, alienações e locações.”

Nesse sentido, alinham-se, dentre outros, os seguintes arestos:

Decisões do TCU	Acórdãos do TCU
Decisão 31/2001 - Plenário	Acórdão 179/2000 - Plenário
Decisão 133/2000 - Plenário	Acórdão 213/99 - Plenário
Decisão 123/99 - Segunda Câmara	Acórdão 212/98 - Segunda Câmara
Decisão 69/99 - Plenário	Acórdão 209/98 - Segunda Câmara
Decisão 364/98 - Plenário	Acórdão 181/98 - Plenário
Decisão 119/98 - Segunda Câmara	Acórdão 424/98 - Segunda Câmara
	Acórdão 364/98 - Plenário
	Acórdão 329/98 - Segunda Câmara
	Acórdão 390/98 - Segunda Câmara
	Acórdão 151/98 - Segunda Câmara
	Acórdão 209/98 - Segunda Câmara

7.4 Decisões do TCU referentes a Processos Licitatórios e Contratos celebrados pelos Conselhos de Fiscalização Profissional

A seguir, apresentar-se-ão de forma resumida alguns dos principais posicionamentos do TCU, destacando as sanções aplicadas a cada situação, quando couber.

7.4.1 TC 001.722/2003-5 /Acórdão TCU 1386/2005 – Plenário

Neste processo, foram analisadas diversas denúncias recebidas pelo TCU que apontavam para irregularidades em processos licitatórios que estariam sendo cometidas com referência aos contratos celebrados pelo Conselho de Fiscalização Profissional, dentre as quais:

1. a extensão, de 10% para 20%, do limite para a modalidade de convite, abaixo do qual é dispensável a licitação;
2. o parcelamento irregular da execução do objeto;
3. os serviços de transporte de cargas e encomendas contratados por inexigibilidade de licitação;

4. o contrato para fornecimento de passagens aéreas considerado como serviço a ser executado de forma contínua;
5. a majoração do valor global do contrato excedendo os limites fixados no art. 65, §§ 1º e 2º da Lei 8.666/93;
6. a significativa descaracterização do objeto do contrato;
7. as despesas para atendimento de gastos com brindes e outras despesas congêneres de natureza pessoal.

A primeira questão a ser avaliada se refere à submissão dos referidos Conselhos Profissionais aos ditames da Lei 8.666/93 e suas alterações.

De acordo com o entendimento do TCU os Conselhos de Fiscalização Profissional, considerando a sua natureza autárquica e capacidade tributária ativa, submetem-se ao regime da Lei 8.666/1993 e, assim sendo, devem adotar medidas para impedir a ocorrência de irregularidades mais comuns na área de contratos.

Quanto aos tópicos elencados na denúncia inicial o Tribunal de Contas manifestou-se da seguinte forma:

1. A extensão, de 10% para 20%, do limite para a modalidade de convite, abaixo do qual é dispensável a licitação, aplica-se a compras, obras e serviços efetuados apenas por sociedades de economia mista, empresas públicas, autarquias e fundações públicas qualificadas, na forma da lei, como agências executivas (art. 24, parágrafo único).
2. Parcelamento da execução do objeto somente é admitido quando comprovada a viabilidade técnica e econômica, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala (art. 23, §§ 1º e 2º).
3. Serviços de transporte de cargas e encomendas não consistem em nenhum dos serviços técnicos profissionais especializados, elencados no art. 13, o que afasta a possibilidade de inexigibilidade de licitação prevista no art. 25, inciso II.

4. Fornecimento de passagens aéreas não constitui serviço a ser executado de forma contínua e não comporta ressalva à adstrição da duração do contrato à vigência do respectivo crédito orçamentário (art. 57, inciso II).
5. Majoração do valor global do contrato, cujo quantitativo do objeto é mensurável por estimativa, considera-se acréscimo da obra, serviço ou compra, conforme o caso, e não poderá exceder os limites fixados no art. 65, §§ 1º e 2º.
6. A significativa descaracterização do objeto do contrato viola os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do caráter competitivo do certame e da escolha da melhor proposta para a Administração.
7. Despesas para atendimento de gastos com brindes e outras despesas congêneres de natureza pessoal possuem expressa vedação nos Decretos 99.188 e 99.214/1990.

A Decisão adotada pelo TCU (Acórdão n.º 1386/2005 Plenário) foi a seguinte:

Aplicar ao presidente do Conselho Federal, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor.

Autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação.

Converter este processo em Tomada de Contas Especial, com vistas à citação dos responsáveis, relativamente aos indícios de dano ao Erário indicados pela unidade técnica e constantes do relatório que integra este acórdão;

Autorizar a constituição de processos apartados, a partir da extração de cópia de peças deste processo, a fim de proceder-se ao exame

aprofundado das despesas realizadas no âmbito do contrato celebrado entre o Conselho Federal e o consórcio constituído pelas empresas xxxx e yyyy e da licitação que o precedeu, bem como das despesas com pagamento de contas de telefone, diversos, diárias, suprimento de fundos, empréstimos, ajuda financeira e concessão de passagens aéreas a servidores e convidados.

Determinar ao Conselho Federal a adoção das seguintes medidas:

Abstenha-se de prorrogar contratos de serviços, com base no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93, que não sejam prestados de forma contínua, tais como fornecimento de passagens aéreas e publicidade.

Abstenha-se de realizar gastos com locação de aeronaves, em consonância com o princípio da economicidade.

Promova licitação do tipo “menor preço” para as contratações de serviços de transporte aéreo, devendo ser viabilizada, a fim de atender ao princípio da igualdade e de alcançar o objetivo de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, a ampla participação de empresas concessionárias dos mencionados serviços e de agências de viagens; para efeito de aferição da proposta mais vantajosa, observe o critério de julgamento baseado no maior desconto oferecido pelas agências de viagens sobre o valor de suas comissões, devendo ser levados em conta, ainda, os preços efetivamente cobrados pelas concessionárias dos serviços em questão, inclusive aqueles promocionais (Precedentes: Decisões 409 e 592/1994 - Plenário - TCU).

Evite a fragmentação de despesas, caracterizada por aquisições frequentes dos mesmos produtos ou realização sistemática de serviços da mesma natureza em processos distintos, cujos valores globais excedam o limite previsto para dispensa de licitação a que se referem os incisos I e II do art. 24 da Lei 8.666/93.

Abstenha-se de realizar despesas com festividades, eventos comemorativos, lanches e refeições para servidores, conselheiros e convidados, presentes, brindes e outras congêneres, incompatíveis com as finalidades institucionais da entidade.

Abstenha-se de prorrogar o contrato firmado com o Consórcio xxxx/yyyyy (Processo 3.171/2000), tendo em vista que o valor do contrato e, por via de consequência, dos quantitativos estimados, ultrapassam sobremaneira o limite estabelecido nos §§ 1º e 2º do artigo 65 da Lei 8.666/93.

7.5 Decisões do TCU quanto à sujeição dos Conselhos às normas e limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Os Conselhos de Fiscalização Profissional, embora sejam de reconhecida natureza autárquica, não estariam subordinados, em razão das suas particularidades, às limitações contidas na chamada Lei de Responsabilidade Fiscal sobre pessoal, consistente no percentual de 50% da sua receita corrente líquida, embora passíveis de observar as normas gerais de direito financeiro, no que couber;

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar 101, de 4.5.2000) estabelece no Capítulo II normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. O objetivo da LRF é estabelecer as normas de finanças públicas abrangendo os seguintes aspectos:

- Ação planejada e transparente;
- Prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas;
- Garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia da receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Há que se destacar que a LRF não alcança todo e qualquer órgão ou entidade da administração pública. Foram excluídos aqueles que não guardam relação de dependência financeira total ou parcial com o Tesouro Nacional.

Ao fazer referência no art. 1º, § 3º, inciso I, letra 'b', a empresa estatal dependente, definida como sendo aquela que recebe do controlador recursos para pagamento de despesas de pessoal, de custeio geral ou de capital, a Lei determinou, expressamente, que apenas essas empresas dependentes devem submeter-se a todas as determinações nela contidas (cf. art. 2º, inciso III).

No caso dos conselhos, apesar de terem sido criados, em sua maioria, como autarquias, esses entes não constituem as autarquias administrativas

que compõem o aparelho do Estado como entidades da administração indireta, uma vez que não são sustentados pela União, não sendo, por conseguinte, alcançados pelas limitações impostas pela LRF.

Também não se justifica a submissão dos conselhos às restrições impostas pela Lei Complementar 101/2000, pelo simples fato de esta norma federal também contemplar as autarquias entre as entidades por ela alcançadas. Tal presunção ignora a peculiaridade daqueles entes, pois, embora desempenhem atividades públicas delegadas, não chegam a integrar o complexo administrativo da União.

Não obstante isso, sendo públicos os recursos por eles administrados, a execução de seus orçamentos devem obedecer aos princípios e normas de direito público aplicados à Administração Pública Federal, inclusive os constantes da LRF, a exemplo daqueles previstos nos arts. 15 e 21, parágrafo único, da referida Lei, que estabelecem, respectivamente, regras acerca de geração de despesa ou assunção de obrigação e sobre aumento de despesa com pessoal, neles estando implícitos os princípios do planejamento, transparência e moralidade.

A Decisão do TCU (Acórdão 0341/2004 – Plenário), adotada quando do julgamento do TC 016.756/2003 – 0 foi a seguinte:

Os conselhos de fiscalização profissional não estão subordinados às limitações contidas na Lei Complementar 101/2000, em especial as relativas aos limites de gastos com pessoal, incluindo terceirizações, visto que tais entidades não participam do Orçamento Geral da União e não gerem receitas e despesas de que resultem impactos nos resultados de gestão fiscal a que alude o referido diploma legal;

Os conselhos de fiscalização profissional, apesar de não estarem sujeitos às limitações de despesa impostas pela Lei Complementar 101/2000, devem observar as normas gerais e princípios que norteiam a gestão pública responsável, com destaque para a ação planejada e transparente, que possam prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas (art. 1º, § 1º).

7.6 Decisões do TCU referentes ao tema “veículos”

A seguir, procurar-se-á detalhar algumas Decisões do TCU adotadas quanto às principais irregularidades e inconsistências associadas ao uso de veículos pelos Conselhos de Fiscalização Profissional.

7.6.1 Falta de identificação oficial dos veículos

A identificação dos veículos oficiais está estabelecida pelo art. 13 da IN 3/2008 do MPOG, transcrito abaixo:

art. 13. Os veículos de serviços comuns terão cor branca, placa oficial de acordo com definição dos órgãos de regulação de trânsito, e possuirão um retângulo de 690x330 mm, na cor amarelo ouro, ou similar (pintura ou adesivo), localizado nas portas dianteiras, posicionado abaixo das janelas e nos dois metros iniciais de cada unidade acoplada, conforme especificações contidas no anexo VI desta Instrução Normativa.

Cabe citar que este Egrégio Tribunal determinou ao Conselho xxxx, para que observasse o disposto na IN 3, de 15/5/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, a respeito do controle de utilização dos veículos de transporte para uso institucional, conforme transcrito abaixo (Acórdão 367/2009 - 2ª Câmara):

9.2.4. Adote providências no tocante à identificação oficial e ao controle de utilização dos veículos de transporte para uso institucional, em observância ao disposto na IN 3, de 15/5/2008 e no art. 5º do Decreto 6.403/2008.

7.6.2 Ausência de controles de utilização

A obrigatoriedade de realizar o controle de utilização de veículos oficiais está estabelecida no art. 4º da IN 3/2008 do MPOG, transcrito a seguir:

art. 4º Na utilização de veículo oficial serão registradas, no mínimo, as seguintes informações:
I identificação do nome, vínculo e lotação do usuário;
II identificação do motorista; e

III - origem, destino, finalidade, horários de saída e de chegada e as respectivas quilometragens.

7.6.3 Utilização de veículos para fins particulares

Conforme dispõe o art. 5º, § 1º, do Decreto 6.403/2008, os veículos oficiais só devem ser utilizados no exercício da função institucional, ressalvado o caso previsto no art. 5º, VI, transcrito abaixo:

art. 5º Os veículos de transporte institucional são utilizados exclusivamente por:

(...)

VI - familiares do Presidente e do Vice-Presidente da República, se razões de segurança o exigirem.

§ 1º Os veículos de transporte institucional somente serão utilizados no desempenho da função, ressalvado o disposto no inciso VI.

ANEXOS



ANEXO I - Os Conselhos de Fiscalização Profissional e as Decisões do TCU

Área Temática	Subtema	Decisão TCU	Resumo da Decisão
Pessoal	Acordos coletivos de trabalho	AC-1572-23/10-P	Os funcionários dos conselhos de fiscalização profissional não são regidos pela Lei 8.112/1990, mas pelas disposições da CLT, e, em que pese essas entidades serem denominadas de forma genérica autarquias, são, na realidade, espécie de autarquia, diferenciada em relação às autarquias federais integrantes da administração pública, pois são autarquias corporativas de caráter sui generis. Mais consistente com a realidade dessas entidades é o posicionamento deste Tribunal em considerá-las aptas para firmar Acordos Coletivos de Trabalho, em consonância com a pacífica jurisprudência do TST sobre o tema”, uma vez que a jurisprudência daquela Corte já caminha no sentido de considerar às referidas entidades autarquias paraestatais cujos empregados sujeitam-se à CLT.
	Concurso Público	AC 2.562/2008 - P	Os Conselhos têm natureza autárquica sui generis; arrecadam e gerenciam recursos públicos de natureza parafiscal; sujeitam-se aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública; integram, por força constitucional e legal, o rol dos jurisdicionados deste Tribunal; estão obrigados a realizar concurso público previamente à contratação de pessoal.
		AC-0341-10/04-P	O marco inicial para a obrigatoriedade da realização de prévio concurso público para as admissões de servidores pelos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, sob pena de nulidade dos referidos atos e responsabilização dos gestores, é o dia 18.5.2001, data de publicação no Diário de Justiça do Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança 21.797-9.
	Sujeição dos Servidores dos Conselhos à Lei 8.112/90	AC 0341 – 10/04 P	Os servidores dos conselhos de fiscalização profissional nunca foram regidos pela Lei 8.112/90, mesmo no período anterior à vigência da Medida Provisória 1.549/97, sucessivamente reeditada e convertida na Lei 9.649/98, uma vez que jamais foram detentores de cargos públicos criados por lei com vencimentos pagos pela União, sendo-lhes, portanto, incabível a transposição do regime celetista para o estatutário, conforme o art. 243 do referido diploma legal;
	Cargos Comissionados		Necessidade de os conselhos de fiscalização profissional adaptarem suas instruções normativas internas ao art. 37, inciso V, da Constituição Federal, estabelecendo, ainda, o percentual mínimo de 50% dos cargos em comissão a serem preenchidos por empregados de carreira, a exemplo da orientação fixada pelo art. 14 da Lei 8.460/92.

Nos termos das disposições constantes do art. 37, inciso V, da Constituição Federal, 'as funções de confiança devem ser exercidas, exclusivamente, por servidores ocupantes de cargos ou empregos efetivos, enquanto que os comissionamentos, jungidos ao aspecto de confiança, devem ser preenchidos, preferencialmente, por servidores efetivos do quadro de carreira da entidade, em percentuais pré-fixados, destinando-se estes, apenas, às atribuições próprias de direção, chefia e assessoramento' (grifo nosso).
 Inexistindo lei que estabeleça para os conselhos os percentuais mínimos, seria plausível fixar o percentual de 50% dos comissionamentos para o pessoal com vínculo efetivo com as entidades, ficando a outra metade para livre escolha dos administradores.

Para que seja evitada a ocorrência de fraude à exigência de concurso público, os casos de terceirizações devem limitar-se às modalidades de mão de obra que não constituem 'invasão ou substituição das atribuições próprias e inerentes ao pessoal do quadro de carreira'.

Impossibilidade jurídica da transformação de emprego em cargo público, a teor do art. 243, § 1º, da Lei 8.112/90.

Os empregados dos conselhos não preenchem os requisitos básicos dos chamados 'servidores públicos' na forma estabelecida pelo Regime Jurídico Único, ou seja, esses empregados não são detentores de cargos públicos (criados por lei, com vencimento pago pelos cofres públicos).

VEDAÇÃO à execução indireta de atividades fins abrangidas pelo Plano de Cargos e Salários dos Conselhos.

A matéria encontra-se regulamentada pelo Decreto 2.271/97, que estabelece regras para a execução indireta de certas atividades, nos seguintes termos:

'Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Não há, em princípio, limitação ao quantitativo de terceirizações admissíveis, desde que a execução indireta não alcance as atividades fim dos conselhos de fiscalização profissional.

Transformação de emprego em cargo público

Terceirização

Área Temática	Subtema	Decisão TCU	Resumo da Decisão
Natureza Jurídica dos Conselhos	Controle Jurisdicional pelo TCU	AC 3.036/2006 - Primeira Câmara	<p>De uma maneira geral, as leis que instituíram os conselhos de fiscalização estabeleceram expressamente a personalidade jurídica de direito público para essas entidades, embora nem todas tenham sido denominadas autarquias.</p> <p>Criados por lei para o exercício de função pública (art. 5º, inciso XIII; art. 21, inciso XXIV, e art. 22, inciso XVI, da Constituição Federal), regem-se pelas regras de direito público, sendo os conselhos de fiscalização profissional submetidos às normas e princípios da Administração Pública (AC-0341-10/04-P).</p> <p>Os conselhos de fiscalização do exercício profissional têm natureza autárquica, arrecadam e gerenciam recursos públicos de natureza parafiscal, estando sujeitos às normas de administração pública, e ao controle jurisdicional do TCU.</p> <p>AC 341/2004 Plenário</p> <p>Entende esta Corte de Contas que os Conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas têm natureza autárquica, ainda que diferenciada, visto que detêm capacidade tributária ativa, imunidade tributária, munus público decorrente do exercício do poder de polícia delegado pelo Estado. Esses atributos são suficientes para fazer incidir sobre eles as normas gerais e princípios de direito público.</p> <p>O Egrégio Supremo Tribunal Federal, ao julgar o mérito da Adm 1.717/DF, declarou inconstitucionais os dispositivos do art. 58, caput, e § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º, todos da Lei 9.469/1998, que pretendiam subtrair os conselhos de fiscalização de profissões da órbita do regime de direito público (Acórdão prolatado em 7.11.2002, publicado no Diário de Justiça de 18.11.2002).</p>
Licitação	Obras, serviços, compras, alienações e locações	AC 2.562/2008 - P	<p>Os Conselhos têm natureza autárquica sui generis; arrecadam e gerenciam recursos públicos de natureza parafiscal; sujeitam-se aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública; integram, por força constitucional e legal, o rol dos jurisdicionados deste Tribunal e devem observar a licitação prévia para as obras, serviços, compras, alienações e locações.</p>
Sujeição dos Conselhos às normas e limites da LRF (LC 101/2000)	Subordinação aos limites da LRF	AC-0341-10/04-P	<p>Os Conselhos de Fiscalização Profissional, embora sejam de reconhecida natureza autárquica, não estão subordinados, em razão das suas particularidades, às limitações contidas na chamada Lei de Responsabilidade Fiscal sobre pessoal, consistente no percentual de 50% da sua receita corrente líquida, embora passíveis de observar as normas gerais de direito financeiro, no que couber;</p>

Os Conselhos não constituem as autarquias administrativas que compõem o aparelho do Estado como entidades da administração indireta, uma vez que não são sustentados pela União, não sendo, por conseguinte, alcançados pelas limitações impostas pela LRF, posto que contêm procedimentos diretamente relacionados com a chamada ação planejada, da qual não fazem parte, consistente em planos previamente traçados, previstos na Constituição Federal e revigorados pela nova Lei, traduzidos nos seguintes instrumentos: Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA.

DECISÃO

Os conselhos de fiscalização profissional não estão subordinados às limitações contidas na Lei Complementar 101/2000, em especial as relativas aos limites de gastos com pessoal, incluindo terceirizações, visto que tais entidades não participam do Orçamento Geral da União e não gerem receitas e despesas de que resultem impactos nos resultados de gestão fiscal a que alude o referido diploma legal;

Os conselhos de fiscalização profissional, apesar de não estarem sujeitos às limitações de despesa impostas pela Lei Complementar 101/2000, devem observar as normas gerais e princípios que norteiam a gestão pública responsável, com destaque para a ação planejada e transparente, que possam prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas (art. 1º, § 19);

Os conselhos, enquanto autarquias corporativas, não estão sujeitos às restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à limitação de gastos com pessoal associadas às despesas de terceirização.

Os conselhos de fiscalização profissional não poderão terceirizar as atividades que integram o plexo de suas atribuições finalísticas, abrangidas pelos seus Planos de Cargos e Salários, podendo, todavia, ser objeto de execução indireta apenas as atividades materiais acessórias, instrumentais e complementares aos assuntos que constituem a área de competência legal dessas entidades, conforme firme orientação jurisprudencial desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 143/1999 - Segunda Câmara - TCU, e regulamentação estabelecida pelo Decreto federal 2.271/97

Não se deve confundir, porém, a participação de estagiários nos conselhos com a terceirização de serviços, como leva a crer a consulta, pois se trata de institutos distintos com propósitos bem definidos. O primeiro destina-se a propiciar que alunos de estabelecimentos de ensino superior e de ensino profissionalizante do 2º grau ou Supletivo venham complementar a aprendizagem educacional por meio de desenvolvimento de atividades conexas ao seu currículo escolar, em jornada de trabalho compatível com a vida acadêmica ou estudiantil.

O art. 4º da Lei 6.494/77 é claro ao estabelecer que o estágio não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, embora o estagiário perceba bolsa ou outra forma de contraprestação que venha a ser acordada. Por essa razão, o estágio não integra o conceito de prestação de serviços profissionais terceirizados, os quais são cometidos à empresa idônea, mediante licitação, e destinados à execução indireta de tarefas instrumentais, complementares e acessórias dos conselhos.

<p>Sujeição dos Conselhos às normas e limites da LRF (LC 101/2000)</p>	<p>Terceirização x LRF</p>	<p>AC-0341 - 10/04-P</p>	<p>Os Conselhos não constituem as autarquias administrativas que compõem o aparelho do Estado como entidades da administração indireta, uma vez que não são sustentados pela União, não sendo, por conseguinte, alcançados pelas limitações impostas pela LRF, posto que contêm procedimentos diretamente relacionados com a chamada ação planejada, da qual não fazem parte, consistente em planos previamente traçados, previstos na Constituição Federal e revigorados pela nova Lei, traduzidos nos seguintes instrumentos: Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA.</p> <p>DECISÃO</p> <p>Os conselhos de fiscalização profissional não estão subordinados às limitações contidas na Lei Complementar 101/2000, em especial as relativas aos limites de gastos com pessoal, incluindo terceirizações, visto que tais entidades não participam do Orçamento Geral da União e não gerem receitas e despesas de que resultem impactos nos resultados de gestão fiscal a que alude o referido diploma legal;</p> <p>Os conselhos de fiscalização profissional, apesar de não estarem sujeitos às limitações de despesa impostas pela Lei Complementar 101/2000, devem observar as normas gerais e princípios que norteiam a gestão pública responsável, com destaque para a ação planejada e transparente, que possam prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas (art. 1º, § 19);</p> <p>Os conselhos, enquanto autarquias corporativas, não estão sujeitos às restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à limitação de gastos com pessoal associadas às despesas de terceirização.</p> <p>Os conselhos de fiscalização profissional não poderão terceirizar as atividades que integram o plexo de suas atribuições finalísticas, abrangidas pelos seus Planos de Cargos e Salários, podendo, todavia, ser objeto de execução indireta apenas as atividades materiais acessórias, instrumentais e complementares aos assuntos que constituem a área de competência legal dessas entidades, conforme firme orientação jurisprudencial desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 143/1999 - Segunda Câmara - TCU, e regulamentação estabelecida pelo Decreto federal 2.271/97</p>
	<p>Estagiários X Despesas de Pessoal</p>		<p>Não se deve confundir, porém, a participação de estagiários nos conselhos com a terceirização de serviços, como leva a crer a consulta, pois se trata de institutos distintos com propósitos bem definidos. O primeiro destina-se a propiciar que alunos de estabelecimentos de ensino superior e de ensino profissionalizante do 2º grau ou Supletivo venham complementar a aprendizagem educacional por meio de desenvolvimento de atividades conexas ao seu currículo escolar, em jornada de trabalho compatível com a vida acadêmica ou estudiantil.</p> <p>O art. 4º da Lei 6.494/77 é claro ao estabelecer que o estágio não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, embora o estagiário perceba bolsa ou outra forma de contraprestação que venha a ser acordada. Por essa razão, o estágio não integra o conceito de prestação de serviços profissionais terceirizados, os quais são cometidos à empresa idônea, mediante licitação, e destinados à execução indireta de tarefas instrumentais, complementares e acessórias dos conselhos.</p>

ANEXO II - Unidades Jurisdicionadas que apresentarão Relatório de Gestão do Exercício de 2014

ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL

PODER EXECUTIVO		
CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL		
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA		
Conselho de Profissões		
Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015
Conselho Federal de Administração (CFA), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015
Conselho Federal de Biblioteconomia (CFB), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015
Conselho Federal de Biologia (CFBio), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015
Conselho Federal de Biomedicina (CFBM), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015
Conselho Federal de Contabilidade (CFC), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015
Conselho Federal de Corretores de Imóveis (Cofeci), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015
Conselho Federal de Economia (Cofecon), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015
Conselho Federal de Economistas Domésticos (CFED), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015
Conselho Federal de Educação Física (Confef), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015
Conselho Federal de Enfermagem (Confen), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015

Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015	
Conselho Federal de Estatística (Confe), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015	
Conselho Federal de Farmácia (CFF), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015	
Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (Coffito), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015	
Conselho Federal de Fonoaudiologia (CFFA), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015	
Conselho Federal de Medicina (CFM), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015	
Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015	
Conselho Federal de Museologia (Cofem), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015	
Conselho Federal de Nutricionistas (CFN), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015	
Conselho Federal de Odontologia (CFO), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015	
Conselho Federal de Psicologia (CFP), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015	
Conselho Federal de Química (CFQ), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015	
Conselho Federal de Relações Públicas (Conferp), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015	
Conselho Federal de Representantes Comerciais (Confer), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015	
Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015	
Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia (Conter), agregando as informações sobre a gestão de cada Conselho Regional	Agregado	31/05/2015	

Responsabilidade pelo Conteúdo

Secretaria de Controle Externo da Previdência,
do Trabalho e da Assistência Social
Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo

Responsabilidade Editorial

Secretaria-Geral da Presidência
Secretaria de Comunicação
Núcleo de Criação e Editoração

Projeto gráfico, Diagramação e Capa

Núcleo de Criação e Editoração

Endereço

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício Anexo I Sala 431
70.042-900 Brasília - DF
(61) 3316 7322
Fax (61) 3316 7535
segecex@tcu.gov.br

Ouvidoria

0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam

Fotos

Págs. 10, 56 e 85 [Photl.com]
Pág. 25 - Nick Cowie [freeimages.com]
Pág. 34 - Zeusmedia [freeimages.com]
Pág. 42 - Krishnan Gopakumar [freeimages.com]

www.tcu.gov.br

Negócio

Controle externo da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos federais

Missão

Controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade

Visão

Ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública