



ATRICON

ASSOCIAÇÃO DOS
MEMBROS DOS TRIBUNAIS
DE CONTAS DO BRASIL

**MANUAL DE
QUANTIFICAÇÃO DE
BENEFÍCIOS GERADOS
PELA ATUAÇÃO DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS**

MQB

**MANUAL DE
QUANTIFICAÇÃO DE
BENEFÍCIOS GERADOS
PELA ATUAÇÃO DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS**

MQB

2020



ATRICON

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL

WWW.ATRICON.ORG.BR

INFORMAÇÃO

GERA

APROXIMAÇÃO

O Brasil vive um período de inquietação social. As instituições - públicas e privadas - têm sido permanentemente questionadas. A sociedade apresenta indagações quanto ao papel do Estado e cobra soluções para as suas demandas. Um padrão comportamental que alcança, indistintamente, a justiça, os políticos, a imprensa. Enfim, há um regramento social sendo pautado pelos avanços tecnológicos, pelas mídias sociais. É um caminho sem volta, em que a informação se impõe como quesito imprescindível, na expectativa de uma aproximação com essa população que anseia por respostas.

Compreendendo assim, os Tribunais de Contas têm desenvolvido técnicas e ferramentas de acesso ao cidadão, têm aprofundado os mecanismos de exercício do Controle Social. Mas, até aqui, faltou-lhes um elemento essencial: revelar a importância das suas ações para o desenvolvimento social, enquanto indutores da gestão pública efetiva.

Os Tribunais de Contas protagonizam um esforço hercúleo - consideradas as dimensões continentais e peculiaridades regionais de um país com 5.570 municípios - para que a Administração Pública responda satisfatoriamente à sociedade. Trata-se de uma atuação que perpassa a observância da conformidade/legalidade dos gastos públicos, a partir da adoção de um modelo inovador que se tem denominado “Controle Externo Contemporâneo”, baseado em auditorias concomitantes, em orientações pedagógicas, em uma sistemática de fiscalização que precede o erro e evita o dano.



Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Presidente da Atricon

Felipe Galvão Puccioni
Coordenador do Projeto MQB



É um modelo de atuação que provoca impactos extremamente favoráveis na vida dos cidadãos brasileiros, que resulta em políticas públicas condizentes com cada realidade e com os verdadeiros anseios sociais. Há, porém, uma divergência entre essa realidade e a imagem que se traça dos Tribunais de Contas.

Mesmo considerando a impossibilidade de quantificação de boa parte das ações dos Tribunais de Contas, é possível oferecer uma clara e impressionante ideia do impacto das atividades dessas Cortes na vida da população.

Tem-se o exemplo de uma ação firme nas obras paralisadas na cidade do Rio de Janeiro em que o TCMRJ, durante os anos de 2017 e 2018, evitou o abandono de construções e danos ao erário que poderiam ultrapassar os 4 bilhões de reais, um valor 20 vezes maior que o orçamento anual do Tribunal.

Mensurações dessa natureza - adequadamente tratadas para facilitar a compreensão e permitir um *feedback* com o povo brasileiro, a fim de que os Tribunais de Contas passem a ser enxergados como aliados do seu bem-estar socioeconômico - precisam entrar na rotina do Sistema Tribunais de Contas.

A mensuração das ações dos Tribunais de Contas, com comparações que possam revelar o saldo produtivo numa relação custo-benefício é a grande pretensão do Manual de Quantificação de Benefícios Gerados pela Atuação dos Tribunais de Contas - MQB.

O Sistema Tribunais de Contas tem, como fortes aliados, os números e a matemática. Uma forma de comunicação que inibe as dúvidas. O MQB é uma ponte de aproximação com os cidadãos, sem sombra de dúvidas, os destinatários precípuos dessas ações.

Produção de Conteúdo Técnico

O presente manual foi produzido por Comissão Técnica designada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON, contando ainda com a colaboração de outros servidores e membros de diversas Cortes de Contas, visando à definição de metodologia objetiva destinada a quantificar os benefícios advindos da atuação dos Tribunais de Contas no exercício de suas competências.

COMISSÃO TÉCNICA

DESIGNADA PELA PORTARIA ATRICON Nº 06/2019

COORDENADOR

Felipe Galvão Puccioni

Conselheiro/TCM-RJ

MEMBROS

Brádson Tibério Luna Camelo

Procurador do Ministério Público de Contas/TCE-PB

Edilberto Carlos Pontes Lima

Conselheiro/TCE-CE

Luiz Henrique Lima

Conselheiro-Substituto/TCE-MT

Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Conselheiro/TCE-ES

Severiano José Costandrade de Aguiar

Conselheiro/ TCE-TO

Aléssio Tony Cavalcanti de Almeida

Professor e Doutor/Universidade Federal da Paraíba

Fábio Flores Tessinari Junior

Auditor de Controle Externo/TCM-RJ

Gleison Diniz

Analista de Controle Externo/TCE-CE

Josedilton Alves Diniz

Auditor de Contas Públicas/TCE-PB

Marcelo Olímpio Tavares

Técnico de Controle Externo/TCE-TO

Odilson Sousa Barbosa Junior

Auditor de Controle Externo/TCE-ES

Risodalva Beata de Castro

Auditora de Controle Externo/TCE-MT

OUTROS COLABORADORES

Carlos Fernando das Chagas

Auditor de Controle Externo/TCM-RJ

Donato Volkers Moutinho

Auditor de Controle Externo/TCE-ES

PRODUÇÃO GRÁFICA

Daniel Cunha Salomão

Técnico de Controle Externo/TCM-RJ

LISTA DE SIGLAS

| | |
|----------------|--|
| ATRICON | ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL |
| BDI | BENEFÍCIOS E DESPESAS INDIRETAS |
| IBGE | INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA |
| SIBCE | SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE BENEFÍCIOS DO CONTROLE EXTERNO |
| PPP | PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA |
| VRF | VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS |

INTRODUÇÃO

 impulso para elaboração deste manual surgiu da percepção de que a sociedade brasileira detém conhecimento restrito a propósito das competências e atribuições do “Sistema Tribunais de Contas”, do seu papel essencial à manutenção e ao fortalecimento da democracia pátria e dos benefícios gerados para o erário em função de sua atuação corretiva, preventiva e repressiva.

Portanto, buscando transformar esse cenário, torna-se imperioso que sejam promovidos amplos debates com todos os segmentos sociais a respeito da indispensabilidade das Cortes de Contas na defesa dos interesses públicos e no resguardo do patrimônio, tendo como base dados concretos.

Assim sendo, de forma a produzir informações relevantes e possibilitar uma uniformização acerca das vantagens econômicas geradas pelas Cortes de Contas brasileiras, as quais não se restringem às condenações em débitos e multas aplicadas, a ATRICON, por meio da Portaria nº 06/2019, designou Comissão Técnica com vistas à elaboração de estudos e à definição de metodologia objetiva destinada a quantificar os benefícios advindos da atuação dos Tribunais de Contas no exercício de suas competências.

O desenvolvimento desse manual tomou como base normas e trabalhos destinados à quantificação econômica da atuação dos órgãos de Controle Externo. Buscou-se definir métodos gerais de forma que o seu conteúdo seja aplicável a qualquer Tribunal de Contas brasileiro.

Nos tópicos a seguir, são definidos conceitos, fixadas premissas, apresentadas fórmulas e intervalos para aferição dos resultados, além da análise de casos típicos de atuação dos Tribunais de Contas que culminam ou podem culminar em economia aos cofres públicos.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1. Aspectos Gerais | 14 |
| 1.1. Identificação..... | 14 |
| 1.2. Caracterização..... | 15 |
| 1.3. Valoração dos Benefícios Quantitativos Financeiros..... | 17 |
| 1.4. Valoração dos Benefícios Quantitativos Não Financeiros..... | 19 |
| 1.5. Valoração dos Benefícios Qualitativos..... | 20 |
| 1.6. Registro e Demonstração..... | 20 |
| 2. Tipos de Benefícios..... | 24 |
| 2.1. Débito Imputado pelo Tribunal | 24 |
| 2.2. Sanção aplicada pelo Tribunal | 24 |
| 2.3. Correção de Irregularidades ou Improriedades | 25 |
| 2.4. Incremento da Economia, Eficiência, Eficácia ou Efetividade de Órgão ou Entidade da Administração Pública..... | 40 |
| 2.5. Incremento da Economia, Eficiência, Eficácia ou Efetividade de Programa de Governo..... | 45 |
| 2.6. Redução de Preço Máximo em Processo Licitatório Específico.. | 48 |
| 2.7. Aperfeiçoamento em Metodologias de Estimativa de Custos ou Redução de Preços em Tabelas Oficiais..... | 50 |
| 2.8. Elevação do Preço Mínimo da Outorga de Serviço Público, de Uso de Bem Público ou da Empresa a ser Privatizada..... | 52 |
| 2.9. Redução de Tarifa Pública (Licitação) | 54 |
| 2.10. Outros Benefícios | 56 |



| | |
|--|-----------|
| 3. Metodologias Específicas..... | 58 |
| 4. Volume de Recursos Fiscalizados | 59 |
| 4.1. Valoração do Volume de Recursos Fiscalizados..... | 59 |
| 4.2. Demonstração e Registro | 61 |
| 5. Referências | 62 |

1. Aspectos Gerais

Os benefícios auferidos pela sociedade em decorrência das ações do Controle Externo revelam o resultado dos trabalhos realizados pelos Tribunais de Contas brasileiros.

Destaca-se que os benefícios são caracterizados como qualitativos e/ou quantitativos (quantificado em moeda ou outra unidade de medida, como percentual, meses, número de beneficiários) e podemos definir estágios diferentes para análise e previsão, a saber, proposta de benefício potencial, benefício potencial e benefício efetivo, como detalhado nos próximos tópicos deste manual.

1.1. Identificação

Os benefícios do controle devem ser identificados pelos órgãos do Tribunal em cada ação realizada. Para a identificação desses benefícios, deve-se indagar: qual o ganho ou vantagem ou benefício obtido com o trabalho realizado? O benefício é concreto e decorre diretamente da ação do Tribunal ou depende e sofre influência de outros fatores alheios à atuação da Corte?

Em regra, os benefícios decorrem das deliberações emanadas pelo Colegiado da Corte de Contas e estão, geralmente, relacionados às propostas de encaminhamento apostas nas instruções técnicas. Também pode ocorrer de os benefícios não estarem atrelados especificamente às propostas de encaminhamento e serem inerentes à atuação rotineira do Tribunal, como a expectativa de controle ou impactos sociais positivos perceptíveis.

Alguns benefícios podem ser confirmados, ou concretizados, ainda durante a instrução processual ou trabalho de campo de equipe de fiscalização, e devem ser considerados efetivos. São os casos em que, identificadas impropriedades, irregularidades ou oportunidades de melhoria no curso da ação de controle, a unidade jurisdicionada, por iniciativa própria, adota medidas com vistas à sua correção, ou

implementação, conforme o caso, independentemente de deliberação do Tribunal.

Verifica-se, assim, que o benefício do controle pode se apresentar em três estados distintos, a saber:

- **Proposta de benefício potencial:** refere-se ao benefício identificado pela unidade técnica de controle externo (auditores, analistas e técnicos de controle externo) e relacionado às propostas de encaminhamento, mas que ainda não tenham sido apreciadas pelo Colegiado competente (é proposta);
- **Benefício potencial:** refere-se ao benefício associado à apreciação de mérito pelo Colegiado das questões relatadas no processo, quer tenham sido levantadas e analisadas pela unidade técnica, quer tenham sido decorrentes da avaliação dos julgadores (é potencial porque depende do atendimento à decisão para se concretizar); e
- **Benefício efetivo:** refere-se ao benefício da ação de controle cuja concretização foi confirmada pela Corte de Contas (é efetivo, real, concreto). Ele ocorre: a) excepcionalmente, durante a execução da ação de controle, por iniciativa dos gestores e antes da decisão do Tribunal; ou b) em sede de monitoramento de decisões.

Em verdade, sejam potenciais ou efetivos, os trabalhos e análises necessários devem ser conduzidos e realizados com foco nos resultados a serem alcançados e nos benefícios decorrentes da ação de controle.

1.2. Caracterização

Os benefícios das ações de controle podem ser caracterizados como:

- **Benefício quantitativo financeiro:** o benefício será quantitativo financeiro sempre que puder ser expresso em unidades monetárias. São tipicamente financeiros, mas não os únicos,

aqueles referentes a: débito; multa; interrupção do pagamento de vantagem indevida a servidores; glosa ou impugnação de despesas e redução de valor contratual ou redução de tarifa pública. A quantificação financeira do benefício deve constituir, sempre que possível, objetivo a ser perseguido pelo Tribunal. Isso porque a unidade monetária permite tratar de forma agregada os benefícios gerados em vários processos, característica relevante quando se busca a divulgação de dados para a sociedade;

- **Benefício quantitativo não financeiro:** será quantitativo não financeiro, o benefício cuja quantificação seja viável apenas em outras unidades de medida (número de beneficiários, metros quadrados, dias...), o que deve ser verificado pela Corte de Contas. Tal benefício pode se caracterizar nos processos em que se determine, por exemplo, a adoção de alguma medida que leve a Administração a agilizar a prestação de serviço público específico (benefício: redução em X dias no prazo de atendimento ao cidadão; ou aumento em X% no número de atendimentos mensais); e
- **Benefício qualitativo:** caracterizar-se-á como qualitativo o benefício que, mesmo sendo observado, for de mensuração complexa. As ações do controle externo, por vezes, implicam apenas impactos qualitativos, mas, nem por isso, menos significativos. Por exemplo, ao oferecer subsídios técnicos à análise realizada pela Casa Legislativa sobre projeto de lei em sua área de atuação, o Tribunal coloca a serviço do Poder Legislativo o conhecimento adquirido no dia a dia no trato com a questão, o que pode representar avanços significativos nas discussões sobre a matéria e na redação final do dispositivo legal. O benefício, nesse caso, deve ser caracterizado como qualitativo. Também são considerados qualitativos os benefícios vinculados a determinações ou recomendações para: o aperfeiçoamento de normas internas; a divulgação de informações na rede mundial de computadores; a expectativa de controle; a redução do sentimento de impunidade; o fornecimento de subsídios para a atuação de outros órgãos públicos; a elevação do sentimento de cidadania e outros similares.

CASO: A prefeitura X tem contrato de fornecimento de refeições para desabrigados no valor de R\$ 3.650.000,00. Cada refeição, pelo contrato, custa R\$ 10,00. Logo, podem ser atendidos 1.000 desabrigados por dia durante 1 ano. Porém, o Tribunal verificou que o valor de mercado da refeição, pelas características definidas no contrato, é de R\$ 8,00. Por isso, considerando que o contrato está no início, a Corte de Contas determina a repactuação do valor da refeição no contrato.

BENEFÍCIO: (valor contratual da refeição - valor da refeição no mercado) x (dias por ano) x (número de refeições por dia) = (R\$ 10,00 - R\$ 8,00) x 365 x 1.000 = R\$ 730.000,00.

COMENTÁRIO: A princípio, o benefício também poderia ser expresso de forma quantitativa não financeira, por exemplo. Em vez de atender 1.000 desabrigados por dia, com os mesmos recursos, seria possível atender 1.250 desabrigados, de modo que a diferença seria um benefício da ação de controle. Porém, considerando que o benefício quantitativo financeiro permite correlacionar, mais facilmente, os benefícios gerados em vários processos, no momento de registrar, deve-se priorizar a realização do registro na forma financeira.

Exemplo 1 - Preferência pelo registro de determinado benefício como financeiro

1.3. Valoração dos Benefícios Quantitativos Financeiros

O cálculo dos benefícios financeiros deve seguir as orientações e metodologias contidas nos tópicos deste manual para cada tipo de benefício, bem como os parâmetros gerais de cálculo resumidos a seguir:

1.3.1. Prazo a considerar

Deve ser considerado, para fins de cálculo, o prazo real de duração dos efeitos da ação de controle realizada ou o estimado pelo Tribunal de Contas, desde que devidamente justificado.

Ao estimar o prazo de duração, a Corte deve optar pelo cálculo mais conservador, ou seja, o menor dentre os períodos que contemplem os efeitos da atuação do Tribunal. Outrossim, caso não seja possível identificar ou estimar o prazo real, devem ser verificados os prazos predefinidos nas metodologias constantes deste manual.

Por fim, inexistindo, também, metodologia específica para o assunto, deve ser considerado o prazo de doze meses para situações gerais.

1.3.2. Alcance

O cálculo do benefício deve considerar, também, os reflexos da ação de controle em outros atos de gestão que não fizeram parte do escopo da fiscalização ou que não integravam o foco das determinações expedidas.

1.3.3. Custos de Implementação

Sempre que viável, devem ser estimados e considerados, no cálculo do benefício do controle, os custos de implementação, pelo jurisdicionado, das determinações ou recomendações expedidas pelo Tribunal, os quais serão descontados do benefício previsto.

1.3.4. Atualização Monetária

Caso o benefício se refira a valores monetários cujo intervalo de tempo entre o acontecimento do fato gerador e a data do registro do benefício supere o interregno de cinco anos, o montante deve ser

atualizado até a data de referência. Não devem ser incluídos juros no cálculo.

1.3.5. Desconto

Tratando-se de situações que gerem benefícios financeiros somente em momento posterior ao prazo de cinco anos, contados a partir da data do registro do benefício, o montante correspondente deve ser trazido a valor presente mediante desconto da taxa prevista ou mais adequada para o caso concreto.

1.3.6. Data de Referência

A data de 1º de janeiro do ano de registro do benefício deve ser utilizada como data final para a atualização monetária, ou o cálculo a valor presente.

1.3.7. Preferência

Havendo duas ou mais formas de se estimar um benefício quantitativo, o Tribunal deve optar pelo cálculo mais conservador, ou seja, dentre os valores apurados de benefício, deve-se utilizar o menor.

1.4. Valoração dos Benefícios Quantitativos Não Financeiros

Há ocasiões em que se verifica a possibilidade de apresentação do benefício em termos numéricos, mas se considera inadequada ou inviável sua representação financeira. Por exemplo, as ações do Tribunal de Contas que contemplam determinações para a adoção de medidas de ampliação da área de preservação de uma determinada reserva florestal. Pode-se quantificar o benefício em hectares de floresta nativa preservada, mas pode ser inadequado transformá-lo em valores financeiros.

1.5. Valoração dos Benefícios Qualitativos

A quantificação deve sempre ser almejada, pois benefícios quantitativos, financeiros ou não, tendem a ser mais bem recepcionados e compreendidos pela sociedade e representam com maior clareza o resultado do trabalho do Tribunal.

Entretanto, há situações em que a apuração quantitativa de um benefício é demasiadamente complexa. Nesses casos, sua valoração deve contemplar a análise do impacto que a ação do Tribunal possa produzir (ou produziu) na Administração Pública. Por exemplo, quando interfere significativamente em procedimentos ou na rotina dos jurisdicionados e de outros entes, órgãos ou entidades; provoca alterações relevantes em questões consideradas de interesse estratégico para o governo federal, estadual e/ou municipal; envolve alteração de súmula ou entendimento fixado pelo Tribunal e que seja de especial relevância para a Administração Pública.

Assim, sendo a quantificação abstrusa ou complicada, o benefício será qualitativo, devendo ser realçado nas instruções e relatórios correspondentes, além de propriamente registrado.

Ou seja, com exceção dos tipos financeiros, que apresentarão uma representação em moeda, e daqueles quantificáveis numericamente, os benefícios que não puderem ser representados por valor monetário ou outra unidade de medida serão considerados qualitativos.

1.6. Registro e Demonstração

O benefício da ação de controle deve ser claramente registrado, preferencialmente, no Sistema de Informações de Benefícios do Controle Externo (SIBCE) ou registrado em campo específico de sistema de controle de processos de cada Corte de Contas.

O processo de registro de um benefício possui três etapas obrigatórias. A primeira etapa, ilustrada na Figura 1, a seguir, resulta no encaminhamento de uma proposta de benefício potencial. Nesta fase, estão envolvidos os subprocessos de identificação do benefício,

de sua caracterização e valoração e, por fim, do registro da proposta de benefício potencial e/ou de eventual benefício efetivo.



Figura 1 - Primeira etapa do processo: registro da proposta de benefício potencial e/ou de eventual benefício efetivo

Na sequência, a Figura 2 resume a segunda etapa a qual envolve os subprocessos de apreciação do mérito, a cargo do Colegiado competente, conforme o caso, com o registro do benefício potencial que melhor representa a decisão da Corte.



Figura 2 - Segunda etapa do processo: registro do benefício potencial

A terceira etapa, ilustrada na Figura 3, ocorre, em regra, na fase de monitoramento das decisões exaradas pelo Colegiado das Cortes e resulta no registro do benefício efetivo. Todavia, benefícios efetivos também já podem ser observados durante a fase instrutória ou no curso de uma fiscalização, conforme abordado no item 1.6.3, a seguir.



Figura 3 - Terceira etapa do processo: Registro do benefício efetivo

Em relação à demonstração do benefício, devem ser observadas orientações acerca da forma e do conteúdo a ser explicitado.

Quanto à **forma**, para benefícios qualitativos e benefícios quantitativos (financeiros ou não financeiros) com cálculo de menor complexidade e compreensão intuitiva, a demonstração e o registro dos benefícios devem ser realizados por meio da descrição em campo próprio do SIBCE. Por outro lado, no caso de benefícios quantitativos de apuração e descrição complexa, deve ser demonstrada a memória de cálculo que confira lastro ao benefício calculado, podendo, inclusive, ser anexados arquivos adicionais que demonstrem tal resultado.

Quanto ao **conteúdo**, a descrição ou a memória de cálculo, conforme o caso, deve explicitar:

- A situação de fato relacionada aos benefícios já confirmados (potenciais e efetivos) ou à proposta de encaminhamento (propostas de benefício potencial);
- Os cálculos realizados, a taxa de desconto utilizada e as justificativas para o prazo considerado como de duração dos efeitos do benefício, quando for o caso; e
- A indicação das peças do processo que contenham os dados necessários à completa compreensão do benefício.

1.6.1. Proposta de Benefício Potencial

Ao encaminhar o processo com instrução inicial, a unidade técnica de controle externo deve registrar a proposta de benefício potencial, indicando as principais características do benefício, a saber: Tipo do benefício (tópico 2 deste manual); Valor e unidade de medida, quando se tratar de benefícios quantitativos (financeiros ou não financeiros); Descrição; Memória de cálculo; etc.

1.6.2. Benefícios Potenciais

Após decisão do Tribunal, o benefício potencial é reconhecido e efetivamente passa a existir. Ressalta-se que, em qualquer situação, deve-se registrar, no SIBCE, o número do acórdão a que se refere o benefício.

1.6.3. Benefícios Efetivos

O registro de benefícios efetivos geralmente é realizado em sede de monitoramento de decisões do Tribunal, devendo ser vinculado ao benefício potencial correspondente, o que oferecerá uma visão da evolução do estado do benefício ao longo da ação de controle. Nesse caso, deve ser indicado em qual processo de monitoramento, se houver, o benefício efetivo foi confirmado ou verificado.

Desta forma, os processos atuados para monitoramento de decisões não devem receber lançamento de benefícios. Isso se deve ao fato de que o monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado para verificar o cumprimento das decisões do Tribunal, ou ainda, para confirmar se os benefícios potenciais que já foram registrados no processo original e divulgados, com a prolação do acórdão pelo Tribunal, se concretizaram.

Os benefícios específicos dos processos de monitoramento são aqueles presumidos com a simples atuação do Tribunal (ex.: a expectativa de controle, os impactos sociais positivos e o incremento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas) e cujo registro não será exigido.

Observa-se, ainda, que é possível a identificação de benefícios efetivos, em fase de monitoramento, que não foram anteriormente apontados como potenciais. Nesses casos, deve ser efetuado um novo registro de benefício, no âmbito do processo original, sem necessidade de vinculação ao benefício potencial correspondente.

Além disso, o benefício efetivo pode ser confirmado pelo Tribunal, durante a execução da ação de controle, quando a jurisdicionada, ao tomar conhecimento das irregularidades, toma medidas necessárias para a resolução das questões independentemente de deliberação do Plenário da Corte.

2. Tipos de Benefícios

2.1. Débito Imputado pelo Tribunal

É o valor do débito confirmado por acórdão condenatório do Tribunal (benefício potencial), ou comprovadamente recolhido pelo responsável (benefício efetivo). Os débitos devem ser registrados pela Corte no SIBCE ou no sistema de controle de processos do próprio Tribunal, com atualização monetária, se cabível, mas sem inclusão dos juros respectivos.

2.2. Sanção aplicada pelo Tribunal

Contemplam as sanções passíveis de serem aplicadas pelos Tribunais, amparadas nas suas respectivas leis de regência. Dentre os possíveis tipos, destacam-se:

- Multa;
- Inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública; e
- Inidoneidade para participar de licitação.

2.2.1. Valoração do Benefício Quantitativo Financeiro de Sanção aplicada pelo Tribunal

Multa: O benefício é o valor total da multa aplicada, conforme ilustrado no Exemplo 2, a seguir.

CASO: Em auditoria realizada, identificou-se aplicação indevida de recursos vinculados a Fundo Especial. Foi determinada pelo Tribunal a aplicação de multa em função do descumprimento de norma legal.

BENEFÍCIO: Valor total da multa aplicada.

COMENTÁRIO: O benefício corresponde ao valor total da multa a ser paga pelo gestor.

Exemplo 2 - Restituição de recursos a órgão ou entidade

2.3. Correção de Irregularidades ou Impropriedades

O tipo “correção de irregularidades ou impropriedades” abrange, por exemplo, situações em que são expedidas determinações para que a unidade jurisdicionada adote medidas com vistas a:

- Restituição de recursos financeiros a órgão ou entidade da Administração;
- Interrupção do pagamento, em folha, de vantagem indevida;
- Redução de tarifa pública, por impropriedades ou erros detectados no processo de revisão tarifária (contratos de concessão e parcerias público-privadas em execução);
- Glosa ou impugnação de determinada despesa;
- Redução do valor de determinado(s) contrato(s);
- Compensação financeira na execução de contrato para corrigir impropriedades;
- Execução de garantia contratual para ressarcimento de prejuízos;
- Aplicação de multa prevista em contrato ou em legislação específica;

- Correção de vícios, defeitos ou incompatibilidades no objeto contratado;
- Exigência de ações por parte do contratado para defesa ambiental; e
- Execução de garantias de créditos vencidos integrantes de sua carteira, típicos dos financiamentos concedidos por instituições financeiras; entre outras.

2.3.1. Valoração do Benefício Quantitativo Financeiro da Correção de Irregularidades ou Impropriedades

A seguir, encontram-se situações exemplificativas com a especificação da forma de registro dos valores dos benefícios aferidos nas ações de controle.

a) Restituição de recursos a órgão ou entidade: O benefício é o valor total restituído ou a ser restituído, conforme ilustrado nos exemplos 3 e 4, a seguir.

CASO: O município X celebrou convênio com o órgão Y visando à realização de obras de saneamento. Contudo, constatou-se que, concluída a obra e feita a prestação de contas, havia um resíduo de R\$ 50.000,00 na conta corrente específica do convênio. Neste caso, o Tribunal determinou a restituição dos recursos ao órgão repassador.

BENEFÍCIO: R\$ 50.000,00.

Exemplo 3 - Restituição de recursos a órgão ou entidade

CASO: Em análise de Prestação de Contas de contrato de gestão com a empresa X foi diagnosticado que houve repasses sem a devida comprovação dos gastos (40% do total do contrato), após o período previsto em contrato para a comprovação das despesas. Despesa total estimada da gestão de R\$ 1.200.000,00.

BENEFÍCIO: $0,4 \times \text{R\$ } 1.200.000,00 = \text{R\$ } 480.000,00$.

COMENTÁRIO: O benefício corresponde ao ressarcimento pela empresa do valor repassado sem a devida comprovação dos gastos.

Exemplo 4 - Restituição de recursos a órgão ou entidade

b) Interrupção do pagamento, em folha, de vantagem indevida: O benefício é o valor total que deixará de ser pago, conforme ilustrado no Exemplo 5. Caso o benefício se repita por tempo indeterminado, será o valor total que deixará de ser pago ao longo dos próximos cinco anos, conforme ilustrado no Exemplo 6, a seguir.

CASO: O órgão X está pagando a alguns de seus servidores, a título de despesas de exercícios anteriores, gratificação considerada irregular. O pagamento foi parcelado em 60 vezes e restam 50 meses para a sua conclusão. A cada mês, o órgão X paga uma parcela de R\$ 1.000.000,00, resultado dos pagamentos irregulares feitos a todos os servidores beneficiados. Nesse caso, o Tribunal determina a interrupção do pagamento indevido.

BENEFÍCIO: $50 \times (\text{valor da parcela mensal}) = 50 \times \text{R\$ } 1.000.000,00 = \text{R\$ } 50.000.000,00$.

COMENTÁRIO: O benefício corresponde ao valor total que deixará de ser pago. Se o Tribunal determinasse, ainda, a restituição do valor já pago nos primeiros 10 meses, esse benefício seria computado cumulativamente ao benefício tratado nesse exemplo.

Exemplo 5 - Interrupção do pagamento em folha de vantagem indevida (tempo determinado)

CASO: O órgão Y está pagando a alguns de seus servidores gratificação considerada irregular. A cada mês, o órgão Y paga um total de R\$ 1.000.000,00, somados os pagamentos feitos a todos os servidores beneficiados. Em razão disso, o Tribunal de Contas determina a interrupção do pagamento indevido.

BENEFÍCIO: $60 \times (\text{valor da gratificação}) = 60 \times \text{R\$ } 1.000.000,00 = \text{R\$ } 60.000.000,00.$

COMENTÁRIO: Tratando-se de interrupção que gerará benefícios por tempo indeterminado, considera-se apenas o benefício correspondente aos próximos cinco anos. Se o Tribunal determinasse, ainda, a restituição do valor já pago indevidamente, esse benefício seria computado cumulativamente ao benefício tratado neste exemplo.

Exemplo 6 - Interrupção do pagamento em folha de vantagem indevida (tempo indeterminado)

Nos casos de aposentadoria, reserva, reforma, pensão e admissão, deve-se considerar o respectivo impacto financeiro desde a publicação do ato de concessão/admissão até a idade média de expectativa de vida do beneficiário, conforme levantado pelo último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para homem ou mulher, conforme ilustrado no Exemplo 7, a seguir.

CASO: O órgão Z está pagando a um aposentado, de 65 anos, recém completos, parcela de proventos considerada irregular, no valor de R\$ 1.000,00 mensais. O Tribunal de Contas, nesse caso, determina a interrupção do pagamento da parcela indevida.

BENEFÍCIO: $13 \times (\text{Expectativa de vida} - \text{idade atual do beneficiário}) \times \text{R\$ } 1000,00 = 13 \times (74 - 65) \times \text{R\$ } 1.000,00 = \text{R\$ } 108.000,00.$

COMENTÁRIO: No cálculo deve ser considerado o pagamento do 13º salário.

Exemplo 7 - Interrupção do pagamento de aposentadoria indevida

c) Redução de tarifa pública (revisão tarifária): O benefício é o valor estimado da perda de receita da concessionária até o final do prazo de concessão, conforme ilustrado no Exemplo 8, a seguir. Deve-se apurar o montante a valor presente com base na taxa de desconto aplicável ao caso concreto.

CASO: Ao realizar o acompanhamento do processo de revisão tarifária de determinado contrato de concessão de exploração de rodovia, o Tribunal identificou um erro de cálculo na tarifa de um dos pedágios, que deveria ser R\$ 0,10 inferior ao pretendido. Considerando a estimativa da quantidade de usuários dos serviços, verifica-se que a redução implicará perda de receita para a concessionária de R\$ 1.000.000,00 por ano. Considerando o prazo contratual, restam 10 anos de vigência ao contrato. Considera-se que a taxa de desconto que zera o fluxo de caixa do projeto é de 7 % ao ano. O Tribunal determina que haja a fixação da tarifa pelo valor correto.

BENEFÍCIO: $\sum \{ [Perda de receita no ano n] / [(1 + Taxa de desconto)^n] \} = R\$ 10^6/1,07^1 + R\$ 10^6/1,07^2 + R\$ 10^6/1,07^3 + R\$ 10^6/1,07^4 + R\$ 10^6/1,07^5 + R\$ 10^6/1,07^6 + R\$ 10^6/1,07^7 + R\$ 10^6/1,07^8 + R\$ 10^6/1,07^9 + R\$ 10^6/1,07^{10} = R\$ 7.023.581,54.$

Exemplo 8 - Redução de tarifa pública em sede de revisão tarifária

d) Glosa ou impugnação de despesas: O benefício é o valor da despesa glosada ou impugnada, conforme ilustrado nos exemplos 9, 10 e 11, a seguir.

CASO: No curso de auditoria realizada em unidade hospitalar, o Tribunal constatou que estavam sendo cobrados do órgão valores referentes a internações hospitalares inexistentes, no valor total de R\$ 300.000,00. Pelo exposto, o Tribunal determina que o órgão impugne a despesa, deixando de pagar por tais internações.

BENEFÍCIO: R\$ 300.000,00.

Exemplo 9 - Glosa ou impugnação de despesas

CASO: Em auditoria a contrato de gestão, o Tribunal de Contas identificou pagamento indevido de R\$ 800.000,00 à Organização Social, durante análise de sua prestação de contas. O Tribunal de Contas determina a glosa de tal despesa.

BENEFÍCIO: R\$ 800.000,00.

Exemplo 10 - Glosa ou impugnação de despesas

CASO: Em auditoria a contrato de prestação de serviços de locação de veículos com franquia de combustíveis, o Tribunal de Contas identificou pagamento integral da franquia, sem a respectiva comprovação de uso, prevista em contrato. Há decisão de glosa de tal despesa, haja vista que, sem a devida comprovação do uso da franquia, subentende-se que a despesa é indevida.

BENEFÍCIO: Valor total da franquia ou da parte que não houve a devida comprovação.

Exemplo 11 - Glosa ou impugnação de despesas

e) Redução de valor contratual: O benefício é a diferença entre o valor contratual inicial e o valor após decisão do Tribunal de Contas determinando a redução, conforme ilustrado nos exemplos 12, 13, 14, 15 e 16, a seguir.

CASO: A autarquia estadual X firmou convênio com determinado Município para a restauração de uma rodovia estadual. Entretanto, o Tribunal constatou que os preços contratados pelo Município com uma empreiteira privada eram superiores aos de mercado. Foi verificado que o saldo contratual correspondente aos serviços ainda não executados era de R\$ 30.000.000,00. Assim, o Tribunal determina que o saldo contratual correspondente aos serviços ainda não executados seja reduzido em 40%.

BENEFÍCIO: $R\$ 30.000.000,00 \times 0,40 = R\$ 12.000.000,00$.

COMENTÁRIO: A metodologia utilizada para estimar a necessidade de redução do valor contratual em 40% precisaria ser demonstrada pelo Tribunal.

Exemplo 12 - Redução de valor contratual

CASO: O órgão X está contratando empresa para limpeza e conservação de área pública. O pagamento foi definido em m² de área por profissional. Estimou-se que cada profissional seria capaz de fazer a limpeza de 250m²/ mês. Após análise, o Tribunal, consultando práticas adotadas, entendeu que poderia ser de 350m²/mês. Total estimado da área é de, aproximadamente, 1.000m² e um custo de contratação estimado de R\$ 10.000,00/mês para 4 profissionais de limpeza (R\$ 120.000,00/ano).

BENEFÍCIO: $R\$ 2.500 \times 1$ (um profissional a menos) $\times 12$ (anual) = R\$ 30.000,00/ano.

COMENTÁRIO: O benefício quantitativo financeiro corresponde ao valor total que deixará de ser pago na contratação. Além disso, o benefício poderia ser quantitativo não financeiro se, em vez de redução do valor contratual, houvesse um incremento de 400m² de área adicional a ser limpa pela mesma equipe.

Exemplo 13 - Redução de valor contratual

CASO: O órgão X está contratando empresa para assessoria na eficiência energética em iluminação pública. O pagamento foi definido em um percentual de 35% sobre a efetiva redução de energia promovida pela empresa. Estimou-se que essa seria em torno de 10% sobre o valor anual gasto pelo órgão em iluminação pública que é de R\$ 12.000.000,00. Após análise, o Tribunal entendeu que o pagamento por performance era válido, mas o valor estimado para a contratação era muito elevado e determinou que o mesmo fosse reduzido para 20%.

BENEFÍCIO: $0,15 \times R\$ 1.200.000,00 = R\$ 180.000,00$.

COMENTÁRIO: O benefício corresponde ao valor total que será reduzido pela adoção de um percentual inferior para a taxa de performance.

Exemplo 14 - Redução de valor contratual

CASO: O órgão X está contratando empresa para serviços de agenciamento de viagens com o fornecimento de bilhetes de passagens para transportes terrestres, aquaviários ou aéreos, nacionais e internacionais incluída toda a gestão da operação, inclusive a reserva de hospedagem em hotéis. Despesa estimada em R\$ 1.200.000,00/ano. Após análise, o Tribunal determinou que a gestão da reserva de hotéis fosse retirada do escopo da contratação por ser desnecessária, uma vez que é mais eficiente se essa for feita diretamente pelo servidor, e não intermediada por terceiros.

BENEFÍCIO: R\$ 200.000,00 (após nova cotação de preços que, sem o serviço, ficou em R\$ 1.000.000,00/ano).

COMENTÁRIO: O benefício corresponde ao valor total que foi reduzido no processo de contratação após determinação do Tribunal.

Exemplo 15 - Redução de valor contratual

CASO: O órgão X está contratando empresa para prestação de serviço de manutenção preventiva do sistema de ar condicionado central com fornecimento de peças. Despesa estimada em R\$ 1.200.000,00/ano. Após análise, o Tribunal observou que parte do sistema (25%) ainda se encontrava em garantia de instalação. Dessa forma, a Corte determinou a revisão da contratação para que essa atendesse apenas a parte do sistema de refrigeração sem manutenção obrigatória do fabricante.

BENEFÍCIO: R\$ 300.000,00.

COMENTÁRIO: O benefício corresponde ao valor total que foi reduzido por determinação do Tribunal de modo que atendesse apenas a parte do sistema que se encontrava sem manutenção obrigatória pela empresa instaladora.

Exemplo 16 - Redução de valor contratual

f) Compensação Financeira: O benefício é o valor total a ser compensado, conforme ilustrado no exemplo 17, abaixo.

CASO: No mesmo caso do Exemplo 12, o Tribunal determina que o valor pago a maior nas faturas já liquidadas seja compensado nas próximas faturas a serem pagas à empreiteira. Nesse caso, o total das faturas já liquidadas é de R\$ 5.000.000,00 e a Corte determina que a compensação corresponda a 40% do valor a ser pago.

BENEFÍCIO: R\$ 5.000.000,00 x 0,40 = R\$ 2.000.000,00.

COMENTÁRIO: A metodologia utilizada para estimar a necessidade de redução do valor contratual em 40% precisaria ser demonstrada pelo Tribunal, por meio de memória de cálculo específica.

Exemplo 17 - Compensação financeira

g) Execução de garantia: Devem ser considerados como benefício os valores recuperados e/ou valores relativos ao montante dos serviços/reparos que a Administração deixou de dispender com a execução das garantias; conforme ilustrado nos exemplos 18 e 19, a seguir.

CASO: Em Visita Técnica Extraordinária, foi identificado que o prazo da garantia quinquenal prevista no art. 618 do Código Civil ainda se encontrava em vigor, conforme o entendimento do Tribunal de que tal prazo se inicia a partir da data de aceitação definitiva da obra. Diante disso, foi determinado à jurisdicionada que convocasse a empresa responsável pela obra para que refizesse os seguintes serviços:

- Reassentamento e reposição dos rodapés das salas em argamassa granítica tipo Korodur (custo do serviço: R\$ 200.000,00);
- Revisão da impermeabilização da laje do 3º piso em manta asfáltica, por ter sido detectada falha na estanqueidade pela visível mancha de infiltração no corredor daquele pavimento (custo do serviço: R\$ 300.000,00);
- Conserto dos bocais de saída das calhas da quadra coberta, que apresentaram corrosão prematura, impedindo que as águas captadas pelas mesmas encontrassem escoamento adequado pelos tubos de queda existentes (custo do serviço: R\$ 100.000,00).

BENEFÍCIO: R\$ 600.000,00.

COMENTÁRIO: Objetiva-se a que a empresa que executou a obra corrija falhas construtivas, evitando que a Administração dispenda recursos para a sua reparação.

Exemplo 18 - Execução de garantia

CASO: Certo banco estatal mantém na rubrica “créditos de liquidação duvidosa” dívidas que somam R\$ 10.000.000,00. O banco tem em seu poder títulos que foram oferecidos como garantia das dívidas, os quais podem ser comercializados no mercado financeiro por R\$ 7.000.000,00. O Tribunal recomenda ao banco que execute as garantias.

BENEFÍCIO: R\$ 7.000.000,00.

COMENTÁRIO: O benefício corresponde ao valor que pode vir a ser apurado com a execução das garantias.

Exemplo 19 - Execução de garantia

h) Aplicação de multa prevista em contrato ou em legislação específica: O benefício é o valor da multa prevista, conforme ilustrado no exemplo 20, abaixo.

CASO: O órgão X contratou uma empresa privada para execução dos serviços de conservação e limpeza, pelo valor total de R\$ 240.000,00. A empresa descumpriu diversas cláusulas contratuais. O Tribunal determinou ao órgão X que aplique a multa prevista no contrato, a qual é de 20% do valor total contratado

BENEFÍCIO: $0,20 \times \text{R\$ } 240.000,00 = \text{R\$ } 48.000,00$.

COMENTÁRIO: O benefício corresponde ao valor da multa contratual.

Exemplo 20 - Aplicação de multa prevista em contrato

i) Correção de vícios ou defeitos no objeto contratado: Deve ser considerado como benefício o maior entre os seguintes valores: o estimado para corrigir o vício ou defeito; ou a despesa adicional provocada pela existência do vício ou defeito; conforme ilustrado no Exemplo 21, a seguir.

CASO: A entidade X contratou uma empresa privada para desenvolver um sistema informatizado para controle da folha de pagamentos. Porém, o Tribunal constatou que o sistema desenvolvido contém um erro, que prejudica sua utilização. Estima-se que a correção do erro demandará o emprego de 40 horas de programação, a um custo unitário de R\$ 50,00 por hora, conforme previsto no contrato. Por outro lado, a existência da incorreção obriga a entidade X a efetuar controles paralelos, a um custo estimado de R\$ 1.000,00 por mês, considerados os salários dos funcionários envolvidos e o tempo dedicado aos controles paralelos. O Tribunal determina a correção do vício detectado.

BENEFÍCIO: Maior valor entre $40 \times \text{R\$ } 50,00$ (R\$ 2.000,00) e $12 \times \text{R\$ } 1.000,00$ (R\$ 12.000,00) = R\$ 12.000,00.

COMENTÁRIO: O benefício corresponde ao maior dos valores calculados, ou seja, R\$ 12.000,00. Em se tratando de determinação que gerará benefícios por tempo indeterminado, considera-se apenas o benefício correspondente aos próximos 12 meses.

Exemplo 21 - Correção de vícios ou defeitos no objeto contratado

j) Correção de incompatibilidades entre o objeto em execução ou executado e o projeto ou termo de referência: Deve ser considerado como benefício o maior entre os seguintes valores: o estimado para os serviços necessários à compatibilização do objeto contratado com as especificações ou com o projeto; ou a despesa adicional que seria provocada pelo não atendimento das especificações ou do projeto; conforme ilustrado nos exemplos 22 e 23, a seguir.

CASO: A autarquia estadual X firmou convênio com determinado município para a construção de uma rodovia estadual. Ocorre que o Tribunal constatou que a largura do pavimento media apenas 8 metros, quando, de acordo com o projeto, deveria medir 10 metros. A diferença foi constatada ao longo de um trecho de 20 km. Considerados todos os custos relativos à preparação da base e sub-base e pavimentação, o custo estimado de execução da faixa de 2 metros restante seria de R\$ 800.000,00 por quilômetro. A Corte determina, assim, a compatibilização da obra executada com o projeto, por conta da empreiteira.

BENEFÍCIO: $20 \times \text{R\$ } 800.000,00 = \text{R\$ } 16.000.000,00$.

COMENTÁRIO: Caso houvesse estatísticas confiáveis referentes à elevação do número de acidentes e seu custo em virtude do estreitamento da rodovia, esse valor poderia ser considerado como benefício.

Exemplo 22 - Correção de incompatibilidades entre o objeto executado e o projeto

CASO: Em relação a um contrato de locação de máquinas copadoras celebrado entre o órgão X e uma empresa privada, o Tribunal constatou, com base nas informações constantes nas notas fiscais analisadas, que as máquinas fornecidas ao órgão eram antigas, e não novas, como exigia o contrato. No entanto, o valor pago pelo município à empresa correspondia a máquinas novas. Considerando os custos para compatibilização do contrato executado, com a utilização de máquinas novas, estima-se um valor de R\$ 198.800,00.

BENEFÍCIO: R\$ 198.800,00.

COMENTÁRIO: O benefício corresponde ao valor total para a adequação do contrato. Caso houvesse redução no valor contratual ou algum tipo de compensação financeira na execução do contrato, o benefício seria enquadrado em outro subtipo de benefício, mas ainda em “Correção de Irregularidades ou Improriedades”.

Exemplo 23 - Correção de incompatibilidades entre o objeto executado e o projeto

2.3.2. Valoração do Benefício Quantitativo Não Financeiro da Correção de Irregularidades ou Impropriedades

Caso os benefícios quantitativos sejam caracterizados como não financeiros, sua valoração dependerá mais fortemente do objeto sob controle e da situação específica do benefício, bem como exigirá análise do impacto da atuação do Tribunal em face do fiscalizado ou da Administração Pública, conforme ilustrado nos exemplos 24, 25 e 26, a seguir.

CASO: Em auditoria a contrato de Parceria Público-Privada (PPP) para gestão do Parque Olímpico, o Tribunal de Contas identificou equipamentos esportivos e de lazer públicos e áreas de arenas públicas não disponibilizados à sociedade, contrariando plano de legado. Dessa forma, o Tribunal determina à jurisdicionada que corrija os vícios construtivos que impediriam tal disponibilização, bem como apresente plano de uso dos equipamentos pela população.

BENEFÍCIO: Quantidade de equipamentos esportivos e de lazer e arenas públicas disponibilizados após a atuação do Tribunal.

Exemplo 24 - Benefício quantitativo não financeiro decorrente da correção de irregularidades ou impropriedades

CASO: Em auditoria a contrato de PPP para gestão de Jardim Zoológico, o Tribunal de Contas identificou área disponibilizada ao público menor que a prevista em contrato. Dessa forma, a Corte determina à jurisdicionada que corrija tal impropriedade.

BENEFÍCIO: Área adicional disponibilizada ao público.

Exemplo 25 - Benefício quantitativo não financeiro decorrente da correção de irregularidades ou impropriedades

CASO: No decorrer de auditoria operacional em órgão que contrata obras, o Tribunal constatou a inexistência de controles internos que garantissem que os contratados tomassem as ações necessárias a evitar danos ao meio ambiente em decorrência de suas obras. Pelo exposto, a Corte determina que órgão crie procedimento interno para cobrança de ações por parte dos contratados para garantir a defesa ambiental.

BENEFÍCIO: Quantidade de áreas, hectares ou empreendimentos que passarão a contar com proteção ambiental.

COMENTÁRIO: Considerar o foco das determinações (se abrangentes ou pontuais), bem como as competências e âmbito de atuação do fiscalizado para avaliar o impacto da determinação, considerando sempre o apresentado no item 1.4 deste manual.

Exemplo 26 - Benefício quantitativo não financeiro decorrente da correção de irregularidades ou impropriedades

2.3.3. Valoração dos Benefícios Qualitativos da Correção de Irregularidades ou Impropriedades

Muitos dos exemplos listados no item 2.3 deste manual caracterizam, à primeira vista, benefícios quantitativos. No entanto, o caso concreto pode apontar para a caracterização de benefício qualitativo e o Tribunal concluir nesse sentido.

Nesses casos, a valoração do benefício exigirá uma análise do impacto da atuação do Tribunal (abrangência, alcance e foco das determinações/recomendações), como explicitado no item 1.5 deste manual.

2.4. Incremento da Economia, Eficiência, Eficácia ou Efetividade de Órgão ou Entidade da Administração Pública

Trata-se das situações em que as decisões das Cortes de Contas visam a contribuir com a melhoria da gestão e do desempenho da própria Administração Pública (órgão, entidade, subunidades), com possíveis reflexos nos resultados institucionais. Caso o aperfeiçoamento se dirija ao funcionamento de programa de governo, o benefício deve ser registrado como “incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo”, a ser tratado adiante.

Por outro lado, se o benefício em questão se relaciona com ação de controle que foca a correção de irregularidades ou impropriedades nas diversas áreas da gestão pública (licitações, contratos, orçamento, patrimônio, finanças, pessoal, obras, convênios, controles internos/riscos etc.) deve-se efetuar o registro como “correção de irregularidades ou impropriedades”, na forma apresentada no item 2.3 deste manual, ainda que se visualize como resultado último um incremento na economia, eficiência, eficácia ou efetividade do órgão ou entidade.

O tipo “incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da Administração Pública” é amplo e abrange, por exemplo, situações em que são expedidas determinações ou recomendações para a unidade jurisdicionada adotar medidas com vistas a:

- a. Eliminar desperdícios ou reduzir custos administrativos;
- b. Elevar a arrecadação ou receita;
- c. Melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados;
- d. Aperfeiçoar a gestão de riscos e de controles internos;
- e. Aumentar a transparência da gestão;

- f. Aumentar o número de beneficiários de serviços públicos, mantida a qualidade desejável do serviço prestado;
- g. Melhorar processos de trabalho;
- h. Aumentar a eficiência na estrutura, em procedimentos ou no exercício de competências e atribuições;
- i. Melhorar a gestão administrativa (melhorias na organização, na forma de atuação);
- j. Estabelecer, atualizar ou aprimorar textos legais;
- k. Outras ações.

Para alguns exemplos anteriormente mencionados, os benefícios correspondentes podem ser quantificados financeira ou não financeiramente. Em regra, o valor será identificado no âmbito das análises e verificações realizadas e deve levar em conta as estimativas e previsões quanto ao alcance das decisões do Tribunal.

2.4.1. Valoração do Benefício Quantitativo Financeiro do Incremento da Economia, Eficiência, Eficácia ou Efetividade de Órgão ou Entidade da Administração Pública

Nos casos em que os benefícios puderem ser quantificados financeiramente, sua representação monetária deve ser calculada e registrada no SIBCE ou no sistema de controle de processos do próprio Tribunal. Os valores podem ser especificados conforme situações exemplificativas, a seguir.

a) Eliminação de desperdícios ou redução de custos administrativos: O benefício é o valor total estimado da economia ou ganho, conforme ilustrado no exemplo 27, a seguir. Caso o benefício se repita por tempo indeterminado, o valor que se economizará ao longo dos doze meses seguintes, será o montante do benefício, conforme definido no item 1.3.1 deste manual.

CASO: A gráfica da empresa X lança no lixo as sobras de papel e papelão. Todavia, estima-se que esse material, caso fosse vendido para reciclagem, renderia, em média, R\$ 50.000,00 por mês. Desse modo, o Tribunal determina que a empresa X passe a vender as sobras de papel e papelão.

BENEFÍCIO: $12 \times (\text{valor do desperdício evitado}) = 12 \times \text{R\$ } 50.000,00 = \text{R\$ } 600.000,00.$

COMENTÁRIO: Tratando-se de determinação que gerará benefícios por tempo indeterminado, considera-se apenas o benefício correspondente aos próximos 12 meses. A metodologia utilizada para estimar o desperdício mensal de R\$ 50.000,00 precisaria ser demonstrada pela Corte.

Exemplo 27 - Eliminação de desperdícios

b) Elevação da receita ou da arrecadação: O benefício é o valor total estimado para a elevação da receita ou arrecadação, conforme ilustrado no exemplo 28. Caso o benefício se repita por tempo indeterminado, o valor corresponde ao montante obtido ao longo dos doze meses seguintes, conforme definido no item 1.3.1 deste manual, e ilustrado no exemplo 29, a seguir.

CASO: O órgão responsável pelo patrulhamento das rodovias estaduais não tem cobrado as multas por infrações de trânsito. Em razão disso, há um estoque de multas não cobradas, que somam R\$ 750.000,00. Logo, o Tribunal determina a cobrança das multas de acordo com os procedimentos previstos na legislação e nas normas internas do órgão.

BENEFÍCIO: R\$ 750.000,00.

COMENTÁRIO: O benefício corresponde ao valor total estimado da elevação da receita.

Exemplo 28 - Elevação da arrecadação (tempo determinado)

CASO: No mesmo caso do exemplo anterior, identificou-se que o órgão não dispõe de infraestrutura suficiente para o processamento das multas. Por esse motivo, segundo estima-se, estão sendo deixadas de cobrar multas no valor de R\$ 40.000,00 por mês. Ciente da situação, o Tribunal recomenda a celebração de convênio com o Departamento de Trânsito para processamento e cobrança das multas.

BENEFÍCIO: $12 \times \text{R\$ } 40.000,00 = \text{R\$ } 480.000,00$.

COMENTÁRIO: Tratando-se de decisão que gerará benefícios por tempo indeterminado, considera-se apenas o benefício correspondente aos próximos 12 meses.

Exemplo 29 - Elevação da arrecadação (tempo indeterminado)

2.4.2. Valoração do Benefício Quantitativo Não Financeiro do Incremento da Economia, Eficiência, Eficácia, ou Efetividade de Órgão ou Entidade da Administração Pública

Quando inadequada ou complexa a avaliação financeira, deve-se buscar quantificar os benefícios por meio de outras unidades de medida. Nesses casos, sua valoração dependerá do objeto sob controle e da situação específica do benefício, bem como exigirá uma análise do impacto da atuação do Tribunal em face do fiscalizado ou da Administração Pública. A seguir, são elencados exemplos de benefícios cuja quantificação não financeira é mais adequada.

a) Melhorias no atendimento ao cidadão: O benefício é o aumento (percentual ou em unidades) na quantidade de serviços prestados ou de usuários atendidos ou a redução (percentual ou unidades ou meses) no prazo de atendimento ao cidadão ou da prestação do serviço.

Para avaliar o impacto da melhoria no atendimento ao cidadão, deve-se considerar o foco das determinações ou recomendações (se abrangentes ou pontuais), bem como as competências e âmbito de atuação do fiscalizado.

b) Melhorias na gestão de risco e de controles internos: O benefício é, por exemplo, o incremento (percentual ou em unidades de medida) de eficiência ou a redução (percentual) da probabilidade de ocorrência das situações indesejadas (risco).

Deve-se destacar que tal metodologia de cálculo é exemplificativa e deve ser avaliada pelo Tribunal no momento de sua aplicação.

2.4.3. Valoração dos Benefícios Qualitativos do Incremento da Economia, Eficiência, Eficácia, ou Efetividade de Órgão ou Entidade da Administração Pública

Os exemplos listados no item 2.4 deste manual ou outros de natureza similar podem caracterizar benefícios qualitativos, ou seja, benefícios que, mesmo observados, são de complexa mensuração. Podem representar, no entanto, contribuições significativas da ação do Tribunal, que precisam ser destacadas.

Nesses casos, deve ser analisado o impacto da atuação do Tribunal (abrangência, alcance e foco das determinações/ recomendações), levando em consideração que, em qualquer caso, devem ser observados os parâmetros gerais de avaliação constantes no item 1.5 deste manual.

a) Aumentar a eficiência na estrutura, em procedimentos ou no exercício de competências e atribuições.

CASO: Em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas foi verificada a insuficiência de controle nos contratos de conservação de logradouros e manutenção de drenagens.

BENEFÍCIO: Aperfeiçoamento e aumento da qualidade dos controles dos contratos, permitindo maior eficiência e possível redução de valores. (Benefício qualitativo)

COMENTÁRIO: Por meio de deliberação do Tribunal houve implementação de procedimento padrão para registro detalhado (incluindo a quantidade de materiais utilizados), para controle da execução dos serviços, bem como para seu arquivo e inclusão de cópia dos mesmos nos respectivos processos de fatura.

Exemplo 30 - Aumento da eficiência na estrutura, em procedimentos ou no exercício de competências e atribuições

2.5. Incremento da Economia, Eficiência, Eficácia ou Efetividade de Programa de Governo

Trata-se de situações em que decisões do Tribunal visando à adoção de medidas, a fim de se obter um melhor funcionamento de um programa de governo, gera economia, ou melhora a eficiência, a eficácia ou sua efetividade. É o tipo específico para os benefícios decorrentes de trabalhos caracterizados como de natureza operacional, sejam auditorias, sejam ações mistas de controle.

2.5.1. Valoração dos Benefícios do Incremento da Economia, Eficiência, Eficácia ou Efetividade de Programa de Trabalho

Os incrementos de economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo decorrentes de atuação do Tribunal normalmente ocorrem em consequência de auditorias operacionais. O cálculo dos benefícios dependerá, geralmente, do programa de governo, das ações auditadas e das decisões emanadas pela Corte.

É geralmente na fase de monitoramento das decisões que se avalia o benefício efetivo da ação de controle realizada. Especialmente nas auditorias operacionais, o gestor deve ser instigado a participar, não apenas na elaboração do plano de ação para implementar as recomendações e determinações, como também na identificação dos benefícios decorrentes desta implementação. Vide os exemplos 31, 32 e 33, a seguir.

CASO: Como resultado de auditoria operacional foi percebido que determinado equipamento público, com valor estimado de R\$ 131.087.283,70, encontra-se inativo e sem previsão de retomada de suas atividades, com evidente deterioração de seus componentes eletromecânicos. Pelo exposto, o Tribunal determina a retomada da operação do equipamento, de modo a garantir a mobilidade da população residente na área de influência do mesmo e evitar a perda definitiva deste bem material.

BENEFÍCIO: R\$ 131.087.283,70.

COMENTÁRIO: O benefício corresponde ao valor de construção do equipamento. Outras propostas, como a aplicação de multa ao gestor, e a melhoria da mobilidade na região, dariam origem a outros benefícios que poderiam ser registrados cumulativamente.

Exemplo 31 - Incremento da economia, eficiência, eficácia e efetividade de programa de governo

CASO: Os portadores de tuberculose que interrompem o tratamento do esquema I, têm que retomá-lo com antibióticos do esquema II, que são muito mais caros. Ocorre que, ao avaliar o processo de planejamento da aquisição de medicamentos, o Tribunal verificou que o prazo e a forma para encaminhamento das necessidades pelos municípios ao órgão repassador estadual acarretavam erros e atrasos, além da necessidade de remanejamento de estoques. Nessa ocasião, verificou-se que 71,48% dos pedidos continham erros. Desse modo, o Tribunal recomendou que os pedidos passassem a ser feitos de forma padronizada pelo software, o que reduziria praticamente a zero o número de pedidos errados. Além disso, a implementação da recomendação reduziria o tempo gasto para consolidação dos pedidos pelo órgão repassador, de 32 para 7 dias.

BENEFÍCIO: Corresponderia à soma das seguintes parcelas: a) diferença entre o valor do tratamento realizado em paciente do esquema I em contraposição ao do esquema II, multiplicada pelo número de pacientes que não receberam tratamento contínuo por falta de medicamento; e b) valor do frete que deixará de ser contratado para o remanejamento de medicamentos entre municípios.

Exemplo 32 - Incremento da economia, eficiência, eficácia e efetividade de programa de governo

CASO: Por meio de uma ação proposta pelo Tribunal de Contas e realizada pela Secretaria de Educação com o título de “Degusta Ação”, que tem como objetivo dar visibilidade ao Programa de Alimentação Escolar, nos últimos dois anos, cerca de 25.000 alunos foram estimulados e passaram a consumir tal alimentação todos os dias. É importante ressaltar que a alimentação escolar adequada aumenta o rendimento escolar.

BENEFÍCIO: 25.000 alunos realizando refeições adequadas todos os dias letivos.

COMENTÁRIO: Trata-se de um benefício quantitativo não financeiro em que o aumento do número de alunos que realizam as refeições de maneira adequada pode ser tratado como um benefício advindo da atuação do Tribunal. Outrossim, também, destaca-se o benefício qualitativo caracterizado pelo aumento do rendimento escolar e possível melhoria dos índices de Educação.

Exemplo 33 - Incremento da economia, eficiência, eficácia e efetividade de programa de governo

2.6. Redução de Preço Máximo em Processo Licitatório Específico

Refere-se ao caso em que, identificados sobrepreço ou inconsistências em orçamentos ou planilhas de preços de procedimento licitatório em curso, o Tribunal determina a adoção de medidas que resultarão na redução do preço máximo desse certame.

2.6.1. Valoração do Benefício Quantitativo Financeiro da Redução de Preço Máximo em Processo Licitatório Específico

No caso de redução do preço máximo em licitação, seja pela eliminação de sobrepreço, seja pela realização de ajustes em Benefícios e Despesas Indiretas - BDI ou nos investimentos previstos, o benefício é a diferença entre o preço máximo inicialmente registrado em edital de licitação e o preço após intervenção do Tribunal de Contas, conforme ilustrado no exemplo 34, abaixo.

CASO: O órgão X publicou edital para contratação de serviço de conservação e limpeza, fixando o preço máximo em R\$ 1.000.000,00. Porém, com base nas especificações do serviço e nos preços praticados pelo mercado, o Tribunal determina a revogação do edital e a publicação de outro, no qual seja fixado o preço máximo em R\$ 400.000,00.

BENEFÍCIO: R\$ 1.000.000,00 - R\$ 400.000,00 = R\$ 600.000,00.

COMENTÁRIO: A metodologia utilizada para estimar o preço máximo em R\$ 400.000,00 precisaria ser demonstrada pela Corte.

Exemplo 34 - Redução do preço máximo em licitação

2.6.2. Valoração do Benefício Qualitativo da Redução de Preço Máximo em Processo Licitatório Específico

São situações em que o benefício é caracterizado como não quantitativo, o que, por sua vez, o torna mais difícil de ser mensurado. Como exemplo, pode-se citar a exclusão de cláusulas restritivas em processo licitatório, o que pode promover o aumento da competitividade.

2.7. Aperfeiçoamento em Metodologias de Estimativa de Custos ou Redução de Preços em Tabelas Oficiais

Trata-se benefício financeiro em que sobrepreço e/ou inconsistências são identificados em estruturas de formação de preços de itens que sejam componentes de orçamentos base de licitações ou em tabelas oficiais de preços que sirvam de parâmetros para licitações pela Administração.

Decisões do Tribunal, em regra, visam à adoção de medidas que objetivam o aperfeiçoamento da metodologia de estimativa de custos ou de formação de preços em tabelas oficiais, levando à redução do preço máximo em processos licitatórios. Diferencia-se do tipo “Redução de Preço Máximo em Processo Licitatório Específico” basicamente em relação à abrangência do impacto da determinação, que neste caso é maior, pois pode atingir inúmeros processos licitatórios presentes ou futuros.

2.7.1. Valoração do Benefício Quantitativo Financeiro do Aperfeiçoamento em Metodologias de Estimativa de Custos ou Redução de Preços em Tabelas Oficiais

O benefício é a redução estimada dos valores das contratações de uma ou várias unidades jurisdicionadas, a depender da abrangência das determinações ou recomendações emitidas na ação de controle, considerando, conforme o caso concreto:

- a. O universo potencial de licitações que sofrerá impacto com a redução de preço/aperfeiçoamento da metodologia de estimativa de custo; ou
- b. A quantidade média de licitações realizadas nos últimos doze meses pela unidade jurisdicionada atingida pela ação de controle e que seriam impactadas com a redução de preço/aperfeiçoamento da metodologia de estimativa de custo.

Caso torne-se demasiadamente complexo estimar o prazo de duração dos efeitos do benefício, o cálculo deve ser limitado a doze meses, conforme apresentado no item 1.3.1 deste manual.

Vale ressaltar, novamente, que, em todo trabalho de levantamento dos benefícios, deve-se considerar: a situação concreta; a lógica da metodologia de cálculo utilizada; a fundamentação do valor proposto; e as regras gerais constantes dos itens 1.3, 1.4 e 1.5.

2.7.2. Valoração do Benefício Quantitativo Não Financeiro ou Qualitativo do Aperfeiçoamento em Metodologias de Estimativa de Custos ou Redução de Preços em Tabelas Oficiais

Ainda que não seja uma situação comum, é possível que o aperfeiçoamento em metodologia de estimativa de custos não resulte em redução de preços. Nessa hipótese, caberá ao Tribunal avaliar a eventual caracterização de benefício quantitativo não financeiro, passível de valoração em outras unidades de medida, ou mesmo de benefício qualitativo, inclusive quanto ao impacto, abrangência e alcance, conforme apresentado nos itens 1.4 e 1.5 deste manual.

2.8. Elevação do Preço Mínimo da Outorga de Serviço Público, de Uso de Bem Público ou da Empresa a ser Privatizada

Trata-se de benefício vinculado a processos em que a ação de controle realizada resulta, ou pode resultar, no aumento do valor mínimo estabelecido em processos de outorga de serviço público ou de uso de bem público, ou ainda em processos de privatização de empresas, inclusive instituições financeiras.

O benefício se concretiza, por exemplo, quando o trabalho de acompanhamento de uma privatização de empresa, ou da outorga para arrendamento de uma área, identifica erros ou falhas em cálculos do preço mínimo ou no fluxo de caixa do empreendimento que, retificados, elevam o preço mínimo estabelecido em edital.

Também devem ser registrados sob este título os benefícios decorrentes do acompanhamento de licitações para concessão de serviço público, nas quais se define que o ganhador será o licitante que ofertar o maior preço a ser pago ao poder concedente.

Caso se trate de certames em que se adjudica o objeto ao licitante que ofertar a menor tarifa a ser cobrada dos consumidores/usuários, o benefício correspondente deve ser registrado no tipo “Redução de Tarifa Pública (Licitação)”. Por sua vez, em licitações para parcerias público-privadas em cujo certame se define que o ganhador será o licitante que ofertar a menor contraprestação do parceiro público, o benefício correspondente deve ser registrado no tipo “Redução de Preço Máximo em Processo Licitatório Específico”.

2.8.1. Valoração do Benefício Quantitativo Financeiro da Elevação do Preço Mínimo da Outorga ou da Empresa a ser Privatizada

a) Elevação do preço mínimo da outorga: O benefício é a diferença entre o preço mínimo inicialmente registrado em edital e o preço após intervenção do Tribunal. Caso a outorga seja paga de forma diluída ao longo da execução contratual, em prazo superior a cinco anos, deve-se apurar o montante a valor presente com base na taxa de desconto aplicável ao caso concreto, conforme apresentado no item 1.3.5 e ilustrado no exemplo 35, abaixo.

CASO: O Tribunal detectou erros no cálculo do preço mínimo da outorga fixado em edital de concessão para a exploração de determinado patrimônio público. O preço mínimo da outorga fixado em edital é de R\$ 1.000.000,00 por ano, enquanto o calculado pela Corte é de R\$ 2.000.000,00 por ano. O prazo contratual previsto é de 35 anos e, considerando o fluxo de caixa do projeto não alavancado, a taxa de desconto que zera o fluxo de caixa do projeto é de 7% ao ano. O Tribunal determina a interrupção do processo de concessão e a publicação de novo edital. Posteriormente, a jurisdicionada publicou novo edital com preço mínimo de R\$ 2.000.000,00.

BENEFÍCIO: $\sum \{ [Diferença\ no\ valor\ da\ outorga\ no\ ano\ n] / [(1 + Taxa\ de\ desconto)^n] \} = R\$ 10^6 / 1,07^1 + R\$ 10^6 / 1,07^2 + R\$ 10^6 / 1,07^3 + \dots + R\$ 10^6 / 1,07^{33} + R\$ 10^6 / 1,07^{34} + R\$ 10^6 / 1,07^{35} = R\$ 12.947.672,30.$

Exemplo 35 - Elevação do preço mínimo da outorga

b) Elevação do preço mínimo da empresa a ser privatizada: O benefício é a diferença entre o preço mínimo inicialmente registrado em edital e o preço após intervenção da Corte de Contas, conforme ilustrado no exemplo 36, a seguir.

CASO: O Tribunal detectou erros no cálculo do preço mínimo fixado em edital de privatização de determinada empresa. O preço mínimo fixado em edital é de R\$ 1.000.000.000,00, enquanto o calculado pela Corte é de R\$ 2.500.000.000,00. O Tribunal determina a interrupção do processo de privatização e a publicação de novo edital, com o preço mínimo correto.

BENEFÍCIO: $R\$ 2.500.000.000 - R\$ 1.000.000.000 = R\$ 1.500.000.000,00.$

COMENTÁRIO: O benefício será considerado potencial após a decisão do Tribunal e efetivo após a publicação do novo edital. O preço final obtido no leilão de venda da estatal não será considerado no cálculo do benefício, pois seria de alta complexidade definir até que ponto esse preço foi influenciado pela alteração do preço mínimo.

Exemplo 36 - Elevação do preço mínimo da empresa a ser privatizada

2.9. Redução de Tarifa Pública (Licitação)

Trata-se de benefício decorrente de trabalhos de acompanhamento de licitações para concessão ou parcerias público-privadas em que a ação de controle realizada resulta, ou pode resultar, na redução da tarifa a ser cobrada dos consumidores/usuários durante a concessão de serviços públicos.

Caso a ação de controle ocorra em sede de revisão tarifária, em que o contrato de concessão ou de parceria público-privada, conforme o caso, está em plena vigência, o benefício correspondente deve ser registrado no tipo “Correção de Irregularidades ou Improriedades”.

O benefício se verifica, por exemplo, quando o trabalho de acompanhamento da licitação para concessão de serviço público identifica erros ou falhas no fluxo de caixa do empreendimento que, se forem retificados, reduzem o custo do capital próprio ou a receita da concessionária e, conseqüentemente, podem reduzir o valor máximo da tarifa pública a ser cobrada, em benefício dos consumidores.

Devem ser registrados sob esse título os benefícios decorrentes do acompanhamento da licitação para concessão de serviço público ou parceria público-privada (concessão patrocinada), em cujo certame se define que o ganhador será o licitante que ofertar a menor tarifa a ser cobrada dos consumidores/usuários.

Caso se trate de certames em que se adjudica o objeto ao licitante que ofertar o maior preço a ser pago ao poder concedente, o benefício correspondente deve ser registrado no tipo “Elevação de Preço Mínimo da Outorga ou da Empresa a ser Privatizada”.

2.9.1. Valoração do Benefício Quantitativo Financeiro da Redução de Tarifa Pública (Licitação)

a) Redução de tarifa pública (licitação): O benefício é o valor estimado da perda de receita da concessionária até o final do prazo de concessão, conforme ilustrado no exemplo 37, a seguir. Deve-se apurar o montante a valor presente com base na taxa de desconto aplicável ao caso concreto.

CASO: Ao realizar o acompanhamento do processo de concessão rodoviária, o Tribunal identificou um erro de cálculo no fluxo de caixa que causou sobrepreço na tarifa de um dos pedágios, que deveria ser R\$ 0,10 inferior ao previsto. Considerando a estimativa da quantidade de usuários dos serviços, estima-se que a redução implicará perda de receita para a concessionária de R\$ 1.000.000,00 por ano. O prazo contratual previsto é de 25 anos e, considerando o fluxo de caixa do projeto não alavancado, a taxa de desconto que zera o fluxo de caixa do projeto é de 7% ao ano. A Corte determina a interrupção do processo de concessão e a publicação de novo edital, com correção dos cálculos efetuados na fixação das tarifas.

BENEFÍCIO: $\sum \{ [\text{Perda de receita no ano } n] / [(1 + \text{Taxa de desconto})^n] \} = \text{R\$ } 10^6/1,07^1 + \text{R\$ } 10^6/1,07^2 + \text{R\$ } 10^6/1,07^3 + \dots + \text{R\$ } 10^6/1,07^{23} + \text{R\$ } 10^6/1,07^{24} + \text{R\$ } 10^6/1,07^{25} = \text{R\$ } 11.653.583,18.$

Exemplo 37 - Redução de tarifa pública em sede de licitação

2.10. Outros Benefícios

As situações que não se encaixam nos tipos anteriores, bem como aquelas cujo benefício decorre da própria presença ou atuação do Tribunal podem ser exemplificadas como:

a) Redução do risco de aplicação de multa à Administração Pública

CASO: Em auditoria a contrato de PPP de gestão de área pública, o Tribunal de Contas identificou ausência de desmonte de estruturas temporárias, montadas pelo ente público em imóvel privado, o que poderia gerar multa à Administração Pública. A Corte determina à jurisdicionada que promova tais desmontes.

COMENTÁRIO: A atuação direta do Tribunal a fim de que a jurisdicionada regularize a situação, pode evitar a aplicação de multa à Administração.

Exemplo 38 - Redução do risco de aplicação de multa à Administração Pública

b) Redução do risco de responsabilização solidária/ subsidiária da Administração Pública

CASO: Em auditoria a contrato de prestação de serviços de mão de obra, o Tribunal de Contas identificou ausência de pagamento, por parte da contratada, de obrigações previdenciárias e trabalhistas de funcionários que prestam serviço ao ente público. Tal fato poderia gerar responsabilização solidária/ subsidiária da Administração Pública. Mediante tal constatação, a Corte determina à jurisdicionada que provoque a contratada a pagar tais obrigações.

COMENTÁRIO: Nesse caso, a atuação direta do Tribunal é no sentido de que a jurisdicionada exija o cumprimento das obrigações trabalhistas por parte da contratada, pois com essa atuação, evitar-se-ia uma possível responsabilização da Administração.

Exemplo 39 - Redução do risco de responsabilização solidária/ subsidiária da Administração Pública

c) Redução do risco da Administração Pública arcar com os custos de correção de vícios construtivos de responsabilidade da construtora

CASO: Em auditoria a contrato de obras de construção de arenas esportivas, o Tribunal de Contas identificou ausência de documentação da obra, impedindo o ente público de executar garantias quanto a vícios construtivos identificados. A Corte determina à jurisdicionada que levante tal documentação.

COMENTÁRIO: A atuação direta do Tribunal pode evitar que a jurisdicionada não consiga executar garantias contratuais e tenha que arcar com custos extras no reparo de vícios construtivos. O benefício seria o valor que a Administração deixaria de dispende, nesta situação.

Exemplo 40 - Redução do risco da Administração Pública arcar com os custos de correção de vícios construtivos de responsabilidade da construtora

d) Expectativa de Controle

e) Impactos sociais positivos (não se confundem com os impactos sociais concretos decorrentes do aperfeiçoamento na efetividade de programa de governo, cujos benefícios podem ser quantificados e devem ser registrados como “incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo”)

f) Impactos ambientais positivos

g) Incremento da confiança dos cidadãos nas instituições

h) Redução do sentimento de impunidade

i) Elevação do sentimento de cidadania da população

j) Fornecimento de subsídios para atuação de outros órgãos ou autarquias (situações típicas das solicitações de informações ou de cópia de documentos constantes de processos, provenientes de outros Tribunais de Contas, Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, e Poderes Legislativo, Judiciário ou Executivo)

k) Fortalecimento do Controle Social

3. Metodologias Específicas

Neste tópico, abre-se espaço para apresentação de algumas metodologias específicas para identificação e avaliação dos benefícios, cujo processo de trabalho exija procedimento não abordado neste manual.

As metodologias apresentadas neste documento foram mapeadas por diversas Cortes de Contas do país. Entretanto, é possível que novas rotinas, as quais tenham por origem processos de trabalhos que exijam métodos específicos para identificação e avaliação dos benefícios de suas ações, venham a ser identificadas no dia a dia dos Tribunais. Dessa forma, será possível especificar e propor novas metodologias, apresentando-as à ATRICON para avaliação e incorporação do respectivo método a este manual.

4. Volume de Recursos Fiscalizados

Além dos benefícios auferidos pela sociedade em decorrência das ações de controle externo, deve ser valorado e registrado o somatório dos recursos públicos examinados pelo respectivo Tribunal de Contas em suas ações de controle externo, doravante denominados Volume de Recursos Fiscalizados (VRF).

Desse modo, deverá ser identificado, avaliado e registrado o total dos valores abrangidos pela atividade objeto de cada ação de controle. Os valores examinados, que representam o VRF, devem ser calculados, indicados e registrados no SIBCE ou registrado em campo específico do sistema de controle de processos do próprio Tribunal.

4.1. Valoração do Volume de Recursos Fiscalizados

O Volume de Recursos Fiscalizados corresponde ao total dos valores abrangidos pela ação em pauta e será estabelecido de acordo com o assunto tratado, conforme apresentado nos itens seguintes.

4.1.1. Programa de Governo

O VRF é o total dos gastos e bens alusivos ao programa fiscalizado.

4.1.2. Tomada de Contas Especial

Refere-se ao valor do prejuízo ou dano em apuração.

4.1.3. Auditoria, Inspeção, Acompanhamento e Levantamento

Nos Instrumentos de Fiscalização engloba a soma dos valores pertinentes ao objetivo da análise.

4.1.4. Atos de Registro de Pessoal: Aposentadorias, Reservas e Pensões

O VRF é o valor correspondente ao total dos proventos percebidos, relativo ao período sob exame.

4.1.5. Atos de Registro de Pessoal: Admissões

Trata-se do valor correspondente ao total das remunerações percebidas, relativo ao período sob exame. Resulta da soma das remunerações recebidas pelos admitidos, desde a respectiva data de admissão até a data de exame do processo pertinente pelo órgão instrutivo.

4.1.6. Edital de Licitação

É o valor estimado para a operação, constante do processo licitatório.

4.1.7. Contrato, Convênio, Acordo e Instrumentos Congêneres

Nesses casos, refere-se ao total correspondente à importância contratada, conveniada, acordada ou ajustada.

4.1.8. Denúncia e Representação

O VRF é o valor estimado, identificado e justificado no processo.

4.1.9. Outros Assuntos

O Volume de Recursos Fiscalizados é o valor estimado, identificado e justificado no processo.

4.2. Demonstração e Registro

O Volume de Recursos Fiscalizados pela ação de controle deve ser claramente registrado no módulo próprio do SIBCE ou em campo específico de sistema de controle de processos do próprio Tribunal, podendo, ainda, constar da instrução processual ou do relatório de fiscalização.

A demonstração do VRF no SIBCE, quanto à forma e ao conteúdo, deve observar, no que couber, as orientações apresentadas no item 1.6 deste manual.

5. Referências

- Portaria ATRICON nº 06/ 2019;
- Portaria TCU nº 82, de 29 de março de 2012;
- Resolução TCE-ES nº 290, de 22 de setembro de 2015; e
- Manual de Benefícios do Controle Externo do TCE-ES (anexo da Res. TCE-ES nº 290/2015).



ATRICON

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL

WWW.ATRICON.ORG.BR