

ESTE NÃO É UM DOCUMENTO OFICIAL DO TCEES. TRATA-SE DE UMA PROPOSTA EM ELABORAÇÃO, SEM QUALQUER VALOR JURÍDICO

MINUTA DE PROJETO DE NOTA TÉCNICA

NOTA TÉCNICA SEGEX Nº ____, DE ____ DE _____ DE 2022

Aprova a versão 1.1 do Manual de Benefícios do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, constante do Anexo da Resolução TC 290/2015.

A SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO (SEGEX), no uso das atribuições que lhe confere o artigo 47, inciso II do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), aprovado pela Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013;

Considerando as disposições contidas nos §§ 2º e 3º do art. 1º da Resolução TC 290/2015, que atribuem ao Secretário-geral de Controle Externo a responsabilidade de atualizar o anexo único da referida Resolução por meio da emissão de Nota Técnica, bem como de manter o controle das versões e registro das modificações efetuadas por versão;

Considerando que por ocasião da aprovação da primeira versão deste manual esta Corte de Contas não havia desenvolvido e implementado o sistema informatizado que atualmente é utilizado pelas unidades técnicas para registrar os benefícios das ações de controle externo;

RESOLVE:

Art. 1º. Aprovar, na forma do Anexo Único desta Nota Técnica, a **Versão 1.1 do Manual de Benefícios do Controle Externo**, a ser observado na identificação, avaliação e registro dos benefícios auferidos pela sociedade em decorrência das ações de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES).

Art. 2º. Esta Nota Técnica entra em vigor na data de sua publicação, passando a integrar o Anexo Único da Resolução TC 290/2015.

Secretaria Geral de Controle Externo, ____ de _____ de 2022.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

MANUAL DE BENEFÍCIOS DO CONTROLE EXTERNO

**Identificação, avaliação e registro dos
benefícios auferidos pela sociedade em
decorrência das ações de controle externo**

Versão 1.1



www.tcees.tc.br



[@tceespiritosanto](https://www.instagram.com/tceespiritosanto)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**Manual de benefícios do controle externo: identificação,
avaliação e registro dos benefícios auferidos pela sociedade em
decorrência das ações de controle externo**

Versão 1.1

**VITÓRIA – ES
2022**

Ficha Catalográfica

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado
Manual de benefícios do controle externo:
identificação, avaliação e registro dos benefícios
auferidos pela sociedade em decorrência das ações de
controle externo: versão 1.1 - Vitória: Tribunal de
Contas do Estado do Espírito Santo, 2022.
49 p.

1. Tribunal de Contas - Espírito Santo (E). 2.
Benefício. 3. Controle externo. I. Título.



Composição

Conselheiros

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun - Presidente
Rodrigo Coelho do Carmo - Vice-presidente
Sérgio Aboudib Ferreira Pinto - Corregedor
Domingos Augusto Taufner - Ouvidor
Sebastião Carlos Ranna de Macedo - Conselheiro
Sérgio Manoel Nader Borges - Conselheiro
Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha - Conselheiro

Conselheiros Substitutos

Márcia Jaccoud Freitas
Marco Antônio da Silva

Ministério Público Especial de Contas

Luis Henrique Anastácio da Silva – Procurador Geral
Luciano Vieira
Heron Carlos Gomes de Oliveira

Chefe de Gabinete da Presidência

Leila Alves Martins

Secretária-geral Administrativa e Financeira

Arinéia Oliveira de Aguiar

Secretário-geral de Controle Externo

Donato Volkers Moutinho

Secretário-geral das Sessões

Odilson Souza Barbosa Junior

Secretário-geral de Tecnologia da Informação

Klayson Sesana Bonatto



Produção de Conteúdo

Versão 1.0

Gestão do Projeto

Donato Volkers Moutinho.....Auditor de Controle Externo

Equipe

Alexsander Binda Alves.....ex-Secretário Adjunto de Controle Externo

André Gustavo Coelho de Almeida.....Auditor de Controle Externo

Donato Volkers Moutinho.....Auditor de Controle Externo

Guilherme Bride Fernandes.....Auditor de Controle Externo

Marcelo Lima Fedeszen.....ex-Secretário de Controle Externo

Maria Ester Soares Xavier.....Auditor de Controle Externo

Versão 1.1

Elaboração

Rafael Igenes Tristão.....Auditor de Controle Externo

Revisão

Donato Volkers Moutinho.....Secretário-geral de Controle Externo



Identidade Organizacional

Negócio

Controle Externo

Missão

Gerar benefícios para a sociedade por meio do controle externo e do aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos

Visão

Ser reconhecido como instrumento de cidadania

Valores

Independência

Ética

Transparência

Responsabilidade

Sustentável

Equidade

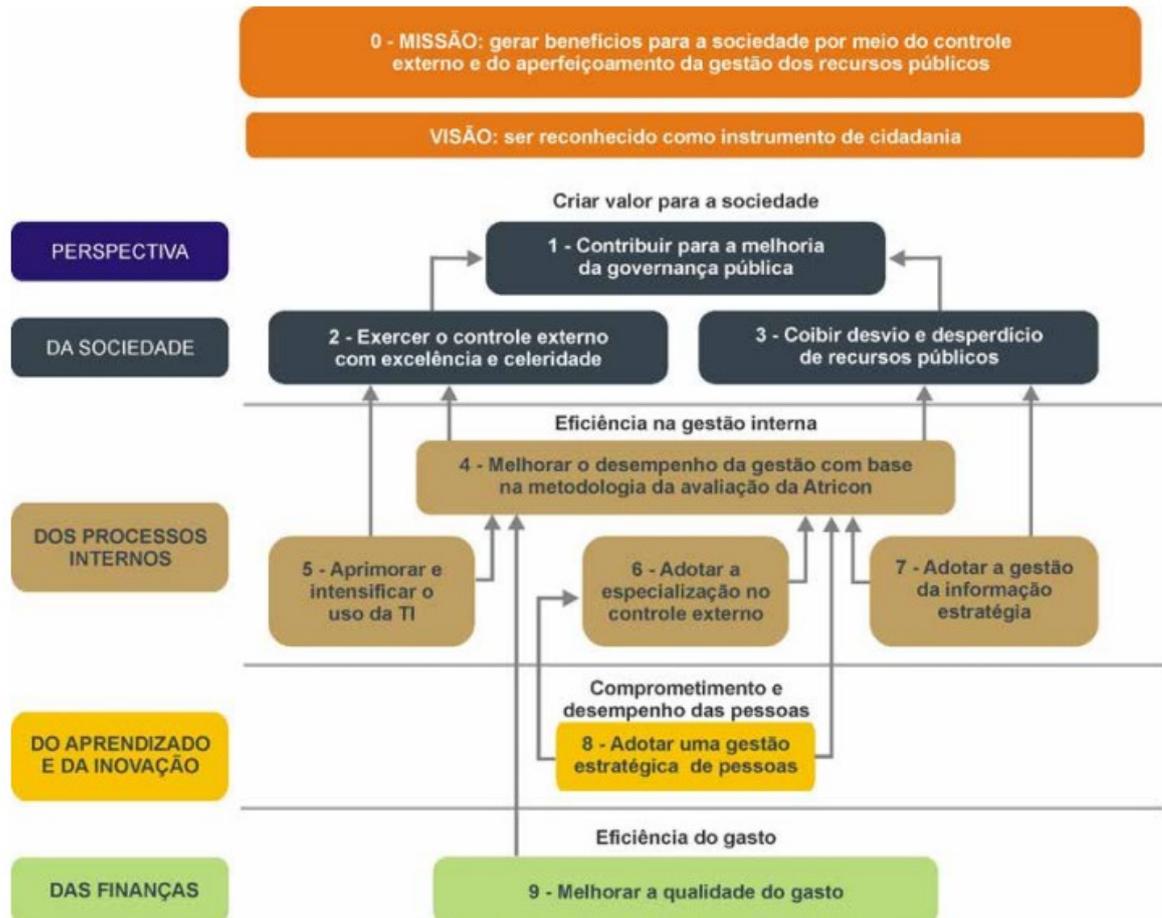
Excelência de Desempenho

Profissionalismo

Valorização das Pessoas



Mapa Estratégico



Apresentação desta Versão 1.1

Quando o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) lançou a primeira versão do Manual de benefícios do controle externo, em julho de 2015, os processos ainda corriam na forma física, em papel, e se propunha o registro dos benefícios em planilhas eletrônicas avulsas. Desde então, com o sistema e-TCEES, implantou-se o processo eletrônico, que conta com um módulo específico de benefícios, com funcionalidades voltadas ao seu registro, nas quatro etapas previstas no Manual.

No TCEES, atualmente, a metodologia de identificação, avaliação e registro dos benefícios auferidos pela sociedade em decorrência das ações de controle externo é de uso corrente e se tornou referência entre os demais tribunais de contas do Brasil. Inclusive, a sistemática capixaba foi uma das principais referências utilizadas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), na elaboração do seu Manual de quantificação de benefícios gerados pela atuação dos tribunais de contas (MQB), lançado em 2020.

Todavia, para que o Manual de benefícios do TCEES se mantenha como referência no plano nacional, tendo em conta a referida transformação operacional, derivada da informatização de processos e procedimentos, tornou-se necessária a sua atualização. Assim, considerando a incumbência que lhe foi conferida pela Resolução TC 290, de 22 de setembro de 2015, de manter atualizado o Manual de Benefícios do Controle Externo, a Secretaria Geral de Controle Externo apresenta esta versão 1.1.

Além das atualizações de algumas terminologias referentes ao controle externo e daquelas decorrentes do advento e-TCEES, a nova versão traz as seguintes novidades: definição da metodologia a ser adotada no caso de instruções em sede de medidas cautelares; inclusão de exemplos extraídos do MQB da Atricon; e ajustes na metodologia de registro do volume de recursos fiscalizados (VRF) de certos processos de controle externo.

Desse modo, em versão 1.1, o Manual está ainda mais adequado aos seus fins, qual seja, ainda que parcialmente, medir os benefícios gerados para os cidadãos por meio do controle externo e do aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos, tal como retrata a missão do TCEES, e revelar a importância das suas ações para o desenvolvimento social, enquanto indutor da gestão pública efetiva.

Donato Volkers Moutinho
Auditor de Controle Externo
Secretário-geral de Controle Externo do TCEES

Apresentação da Primeira Versão

Tenho o prazer de apresentar o Manual de Benefícios do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Trata-se de ferramenta preconizada em seu Plano Estratégico que, dentre outras diretrizes, determina o aprimoramento e a padronização dos processos de trabalho, dos instrumentos de controle e das ações de comunicação e de transparência.

Ademais, determinam as Normas de Auditoria Governamental (NAG), adotadas pelo Tribunal de Contas, que deve haver “sistematização das informações, de modo a possibilitar a mensuração dos resultados das ações de controle externo, classificando e quantificando os benefícios gerados para a administração pública e, por consequência, para a sociedade”.

Este manual institui a sistemática de identificação, avaliação e registro da quantidade dos recursos fiscalizados e dos benefícios decorrentes do controle; e estabelece critérios para lançamento, acompanhamento e divulgação dos indicadores de desempenho correspondentes.

Identificar, quantificar, registrar e divulgar os benefícios decorrentes das ações do controle externo faz parte do aprimoramento do Tribunal de Contas, que se identifica no curso das suas decisões, as quais, cada vez mais, consideram não apenas a exigência da lei, mas os lícitos anseios da sociedade, que cobra benefícios na justa relação com os custos.

Ao quantificar, avaliar e divulgar suas ações e respectivos benefícios de suas ações, o Tribunal de Contas se porá cotidianamente como crítico de seu próprio desempenho. Deste modo, será capaz de corrigir rumos, aperfeiçoar procedimentos, efetivar resultados de desempenho e demonstrar seu compromisso com a eficiência da administração pública.

Com certeza, a instituição desta ferramenta de controle, o Tribunal de Contas dá mais um passo em busca da excelência preconizada em seu plano estratégico. E ampliará substancialmente, em transparência, sua relação com a sociedade. Trata-se de obrigação inerente à sua missão institucional, de ser e provar-se útil para a sociedade, responsável em primeira instância pela fiscalização e pelo controle dos recursos que disponibiliza sob a forma de impostos.

Finalmente, necessário distinguir o pioneirismo presente em várias Cortes de Contas, cujas iniciativas inovadoras o Tribunal do Espírito Santo aprecia e nelas se espelha sempre que busca aperfeiçoar seus mecanismos para conquistar excelência em desempenho.

Este Manual de Benefícios do Controle Externo é mais uma entre várias ferramentas por meio das quais o Tribunal de Contas do Espírito Santo melhora o controle sobre a gestão dos recursos públicos, avaliando seus resultados e contribuindo para que bens e serviços estejam disponíveis para a sociedade, em suficiência e qualidade.

Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

Foi Presidente do Tribunal, no biênio 2014-2015

Sumário

INTRODUÇÃO	11
1 ASPECTOS GERAIS	12
1.1 IDENTIFICAÇÃO.....	14
1.2 CARACTERIZAÇÃO.....	16
1.3 VALORAÇÃO DOS BENEFÍCIOS QUANTITATIVOS FINANCEIROS.....	18
1.3.1 Prazo a considerar.....	18
1.3.2 Alcance.....	18
1.3.3 Custos de implementação.....	18
1.3.4 Atualização monetária.....	18
1.3.5 Desconto.....	19
1.3.6 Data de referência.....	19
1.3.7 Preferência.....	19
1.4 VALORAÇÃO DOS BENEFÍCIOS QUANTITATIVOS NÃO FINANCEIROS.....	19
1.5 VALORAÇÃO DOS BENEFÍCIOS QUALITATIVOS.....	19
1.6 DEMONSTRAÇÃO E REGISTRO.....	20
1.6.1 Forma.....	20
1.6.2 Conteúdo.....	21
1.7 PROPOSTAS INICIAIS DE BENEFÍCIOS POTENCIAIS.....	21
1.8 PROPOSTAS CONCLUSIVAS DE BENEFÍCIOS POTENCIAIS.....	22
1.9 BENEFÍCIOS POTENCIAIS.....	22
1.10 BENEFÍCIOS EFETIVOS.....	23
2 CLASSIFICAÇÃO E TIPOS DE BENEFÍCIOS	24
2.1 DÉBITO IMPUTADO PELO TRIBUNAL.....	25
2.2 SANÇÃO APLICADA PELO TRIBUNAL.....	25
2.3 CORREÇÃO DE IRREGULARIDADES OU IMPROPRIEDADES.....	26
2.3.1 Valoração do benefício quantitativo financeiro da correção de irregularidades ou impropriedades.....	26
2.3.1.1 <i>Restituição de recursos a órgão ou entidade</i>	27
2.3.1.2 <i>Interrupção do pagamento em folha de vantagem indevida</i>	27

2.3.1.3 Redução de tarifa pública (revisão tarifária)	28
2.3.1.4 Glosa ou impugnação de despesas	28
2.3.1.5 Redução de valor contratual.....	29
2.3.1.6 Compensação financeira	30
2.3.1.7 Execução de garantia.....	30
2.3.1.8 Aplicação de multa prevista em contrato ou em legislação específica	31
2.3.1.9 Correção de vícios ou defeitos no objeto contratado.....	31
2.3.1.10 Correção de incompatibilidades entre o objeto em execução ou executado e o projeto ou termo de referência	32
2.3.2 Valoração do benefício quantitativo não financeiro da correção de irregularidades ou impropriedades.....	32
2.3.3 Valoração dos benefícios qualitativos da correção de irregularidades ou impropriedades	33
2.4 INCREMENTO DA ECONOMIA, EFICIÊNCIA, EFICÁCIA OU EFETIVIDADE DE ÓRGÃO OU ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	33
2.4.1 Valoração do benefício quantitativo financeiro do incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da Administração Pública	34
2.4.1.1 Eliminação de desperdícios ou redução de custos administrativos	34
2.4.1.2 Elevação da receita ou da arrecadação	35
2.4.2 Valoração do benefício quantitativo não financeiro do incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da Administração Pública	35
2.4.2.1 Melhorias no atendimento ao cidadão.....	35
2.4.2.2 Melhorias na gestão de risco e de controles internos.....	36
2.4.3 Valoração dos benefícios qualitativos do incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da Administração Pública	36
2.5 INCREMENTO DA ECONOMIA, EFICIÊNCIA, EFICÁCIA OU EFETIVIDADE DE PROGRAMA DE GOVERNO OU POLÍTICA PÚBLICA.....	37
2.5.1 Valoração dos benefícios do incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo ou política pública.....	37

2.6 OUTROS BENEFÍCIOS DIRETOS.....	38
2.7 REDUÇÃO DE PREÇO MÁXIMO EM PROCESSO LICITATÓRIO ESPECÍFICO.....	39
2.7.1 Valoração do benefício quantitativo financeiro da redução de preço máximo em processo licitatório específico.....	39
2.7.1.1 <i>Redução do preço máximo em licitação</i>	39
2.8 APERFEIÇOAMENTO EM METODOLOGIAS DE ESTIMATIVA DE CUSTOS OU REDUÇÃO DE PREÇOS EM TABELAS OFICIAIS	39
2.8.1 Valoração do benefício quantitativo financeiro do aperfeiçoamento em metodologias de estimativa de custos ou redução de preços em tabelas oficiais.....	40
2.8.1.1 <i>Redução de preço máximo em processos licitatórios realizados pela Administração Pública</i>	40
2.8.2 Valoração do benefício quantitativo não financeiro ou valoração do benefício qualitativo do aperfeiçoamento em metodologias de estimativa de custos ou redução de preços em tabelas oficiais.....	41
2.9 ELEVAÇÃO DE PREÇO MÍNIMO DA OUTORGA OU DA EMPRESA A SER PRIVATIZADA.....	41
2.9.1 Valoração do benefício quantitativo financeiro da elevação de preço mínimo da outorga ou da empresa a ser privatizada	42
2.9.1.1 <i>Elevação do preço mínimo da outorga</i>	42
2.9.1.2 <i>Elevação do preço mínimo da empresa a ser privatizada</i>	42
2.10 REDUÇÃO DE TARIFA PÚBLICA (LICITAÇÃO)	42
2.10.1 Valoração do benefício quantitativo financeiro da redução de tarifa pública (licitação)	43
2.10.1.1 <i>Redução de tarifa pública (licitação)</i>	43
3 METODOLOGIAS ESPECÍFICAS.....	44
3.1 METODOLOGIA ESPECÍFICA PARA A ÁREA DE PESSOAL	44
3.1.1 Valoração do benefício quantitativo financeiro na área de pessoal	44
3.1.1.1 <i>Devolução de valores indevidamente pagos</i>	44
3.1.1.2 <i>Suspensão/interrupção dos pagamentos indevidos</i>	45
4 VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS	46
4.1 VALORAÇÃO DO VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS.....	46

4.1.1 Contas de chefe de Poder Executivo	46
4.1.2 Programa de governo ou política pública.....	46
4.1.3 Prestação ou tomada de contas	46
4.1.4 Tomada de contas especial determinada ou instaurada.....	46
4.1.5 Auditoria, inspeção, acompanhamento, levantamento e monitoramento	47
4.1.6 Atos de registro de pessoal: aposentadorias, reservas, reformas e pensões	47
4.1.7 Atos de registro de pessoal: admissões.....	47
4.1.8 Edital de licitação	47
4.1.9 Contrato, convênio, acordo, ajuste e instrumentos congêneres	47
4.1.10 Denúncia e representação	47
4.1.11 Outros assuntos	48
4.2 DEMONSTRAÇÃO E REGISTRO	48
REFERÊNCIAS	49

INTRODUÇÃO

Os tribunais de contas no Brasil foram criados para o cumprimento do rol de competências atualmente atribuído pela Constituição da República, diploma que prevê ser o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). Tal prescrição, por simetria, serve de paradigma para as demais cortes de contas, inclusive o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES).

Ao estabelecer as competências para os tribunais de contas, o constituinte brasileiro delineou, de forma ampla, a missão dessas cortes. Mediante análise desse conjunto de competências, constata-se a amplitude da área de atuação dos tribunais. De forma adicional, elevado volume de normas infraconstitucionais tem conferido aos tribunais novas atribuições no âmbito de suas competências.

Em decorrência do acréscimo de atribuições, os tribunais são impulsionados a atuar com critérios de seletividade nas suas ações, objetivando melhor cumprir a missão constitucionalmente delegada. Nesse contexto, para a avaliação quanto ao cumprimento da missão atribuída pela Carta Magna, os tribunais de contas desenvolvem e utilizam indicadores para medir o desempenho de suas atividades.

Entretanto, em que pese os tribunais possuírem diversificado rol de indicadores de desempenho, alguns não aferem de forma objetiva os benefícios auferidos pela sociedade em decorrência das ações de controle externo empreendidas pelas cortes de contas. Por essa razão, na busca por indicadores diretamente relacionados ao resultado da atuação do controle externo, alguns tribunais têm desenvolvido sistema de indicadores com vistas a mensurar, tanto quanto possível, em valores monetários e não monetários, os benefícios oriundos de suas ações.

Desse modo, atentando para a confiabilidade e auditabilidade dos valores, para a transparência e publicidade dos resultados, para a racionalidade, eficiência e instrumentalidade dos procedimentos, neste Manual é apresentada uma metodologia para identificar, caracterizar, avaliar, tipificar, registrar e divulgar o benefício auferido pela sociedade capixaba com a atuação do TCEES.

Nesse intuito, no capítulo 1 (p. 12) deste Manual são apresentados os aspectos gerais da identificação, caracterização, valoração, demonstração e registro dos benefícios. Por outro lado, no capítulo 2 (p. 24) são apresentados a classificação dos benefícios, em diretos ou indiretos, e os tipos de benefícios que podem ser registrados. No capítulo 3 (p. 44) deste Manual, abre-se espaço para metodologias específicas de identificação e avaliação dos benefícios das ações do Tribunal, propostas pela unidade técnica cujo processo de trabalho exija método específico. Por fim, o capítulo 4 (p. 46) trata da valoração e do registro do volume de recursos objeto das ações de controle externo do TCEES.

1 ASPECTOS GERAIS

Os benefícios auferidos pela sociedade em decorrência das ações de controle externo, doravante denominados simplesmente benefícios das ações de controle, revelam o resultado dos trabalhos realizados pelo TCEES, em especial, pelas unidades técnicas vinculadas à Secretaria Geral de Controle Externo (Segex), no âmbito das funções finalísticas do Tribunal. Devem ser identificados, caracterizados, avaliados, tipificados e registrados pela unidade que realizar ou, se for o caso, coordenar a ação de controle, conforme as disposições deste Manual.

Podem ser caracterizados como qualitativos e/ou quantitativos (quantificado em moeda ou outra unidade de medida, como percentual, meses, número de beneficiários) e se encontrarem em quatro estados diferentes, a saber, proposta inicial de benefício potencial, proposta conclusiva de benefício potencial, benefício potencial e benefício efetivo, como detalhado nos próximos tópicos.

Como se identifica no capítulo 2 (p. 24) deste Manual, a lista de tipos de benefícios é reduzida e alguns tipos estabelecidos são abrangentes. Isso exigirá uma descrição cuidadosa da origem do benefício por parte das unidades técnicas.

No módulo de benefícios do e-TCEES, as ações de controle externo contêm informações sobre: i) as propostas iniciais de benefícios potenciais (estimadas em sede de instrução inicial ou de relatórios de fiscalização); ii) propostas conclusivas de benefícios potenciais (estimadas em sede de instrução técnica conclusiva); iii) benefícios potenciais (confirmados por deliberação do Tribunal) e iv) benefícios efetivos (verificados em sede de monitoramento ou, excepcionalmente, durante a própria ação de controle), tornando possíveis levantamentos gerenciais variados relacionados aos benefícios dos trabalhos realizados no âmbito da Segex.

O processo de trabalho em questão possui quatro etapas obrigatórias. A primeira etapa, ilustrada na Figura 1, abaixo, resulta no encaminhamento do processo com proposta inicial de benefício potencial. Envolve os subprocessos de identificação do benefício, de sua caracterização e valoração e, por fim, do registro da proposta inicial de benefício potencial e de eventual benefício efetivo.

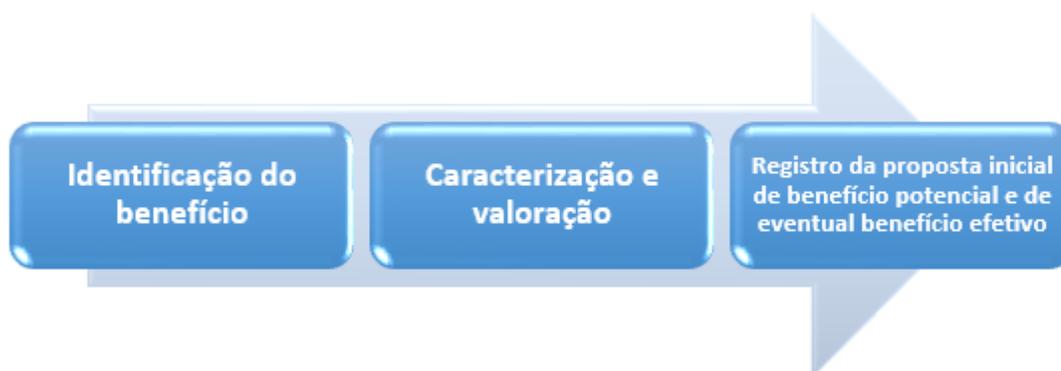


Figura 1 - Primeira etapa do processo de registro dos benefícios

A segunda etapa, ilustrada na Figura 2, abaixo, resulta no encaminhamento do processo com proposta conclusiva de benefício potencial. Envolve os subprocessos de análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis, quando couber, e de ratificação ou retificação, conforme o caso, dos benefícios, com o registro da proposta conclusiva de benefício potencial e de eventual benefício efetivo.

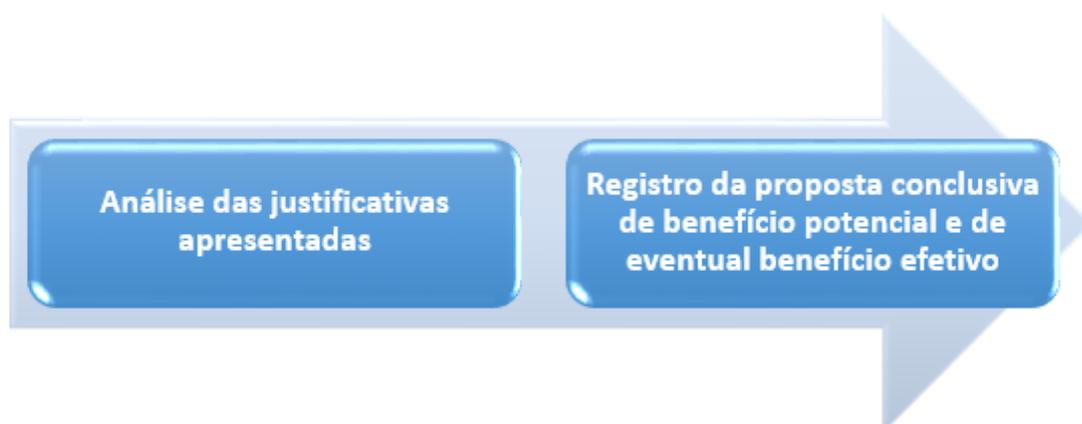


Figura 2 - Segunda etapa do processo de registro dos benefícios

A terceira etapa, ilustrada na Figura 3, abaixo, ocorre após a apreciação de mérito pelo colegiado competente do TCEES. Envolve os subprocessos de apreciação do mérito, a cargo do colegiado, e de ratificação ou retificação, conforme o caso, dos benefícios, com o registro do benefício potencial que melhor representa a decisão.



Figura 3 - Terceira etapa do processo de registro dos benefícios

A quarta e última etapa, ilustrada na Figura 4, abaixo, ocorre em sede de monitoramento das decisões do TCEES pela unidade técnica. Envolve os subprocessos de monitoramento realizado pela unidade técnica e de registro do benefício efetivo.



Figura 4 - Primeira etapa do processo de identificação e registros dos benefícios

1.1 IDENTIFICAÇÃO

Os benefícios do controle devem ser identificados pela unidade técnica em cada ação de controle realizada. Os dados são utilizados basicamente para fins de *accountability*, na medida em que o Tribunal tem o dever de divulgar o resultado de seu trabalho e a evolução dos custos do controle. Por outro lado, o possível benefício de determinado trabalho pode ser mais um aspecto a ser considerado na escolha das ações de controle a serem realizadas, o que vem a ser um grande potencial deste indicador.

Para a identificação dos benefícios do controle, 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 a influência de outros fatores alheios à atuação do Tribunal?

Em regra, os benefícios decorrem das propostas de encaminhamento apostas nas instruções técnicas, sejam elas propostas de condenação (débito, multa ou outras sanções), de determinação ou de recomendação. São consideradas, neste momento, propostas iniciais de benefícios potenciais ou propostas conclusivas de benefícios potenciais, conforme o momento, pois ainda pendentes de confirmação pelo colegiado correspondente. Também pode ocorrer de os benefícios não estarem atrelados especificamente às propostas de encaminhamento e serem inerentes à atuação 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 quando do registro da proposta de mérito. São os casos em que, identificadas não conformidades ou insuficiências de desempenho no curso da ação de controle, a unidade jurisdicionada, alertada pelos auditores de controle externo, 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 quatro estados distintos, a saber:

- a. **Proposta inicial de benefício potencial:** refere-se ao benefício identificado pela unidade técnica e relacionado às propostas de encaminhamento inseridas nas instruções iniciais, ainda não submetidas ao regular contraditório (é proposta preliminar, sujeita ao contraditório);
- b. **Proposta conclusiva de benefício potencial:** refere-se ao benefício identificado pela unidade técnica e relacionado às propostas de encaminhamento inseridas nas instruções conclusivas, mas ainda não apreciadas pelo colegiado competente (é proposta);
- c. **Benefício potencial:** refere-se ao benefício associado à apreciação de mérito pelo colegiado das questões colocadas 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 deliberação para se concretizar);
- d. **Benefício efetivo:** refere-se ao benefício da ação de controle, cuja concretização foi confirmada pela unidade técnica (é efetivo, real, concreto). Ele ocorre: i) excepcionalmente, durante a execução da ação de controle, por iniciativa dos gestores e antes da proposta de encaminhamento da unidade técnica ou antes da deliberação do Tribunal; ou ii) em sede de monitoramento de deliberações.

Em verdade, potenciais ou efetivos, a unidade técnica deve avaliar o trabalho realizado e concluir acerca do resultado alcançado, ou seja, identificar o benefício decorrente da ação de controle.

Ressalta-se que a Lei Complementar Estadual (LC) 621, de 8 de março de 2012, a Lei Orgânica do TCEES, conferiu a ele a competência de expedir medidas cautelares quando, no início ou no curso de qualquer processo, forem identificados na situação *sub examine* a presença de fundado receio de grave ofensa ao interesse público e de risco de ineficácia da decisão de mérito. Nesse contexto, por ainda se tratar de uma análise perfunctória, o benefício derivado da manifestação da unidade técnica que analisa a presença dos requisitos autorizadores da concessão da medida cautelar deve ser classificado como “não apurado”.

Da mesma forma, não deve ser objeto de registro de benefício o pronunciamento do corpo deliberativo acerca da concessão ou do indeferimento de medida cautelar, considerando o caráter precário da decisão proferida neste momento processual.

Em processos dessa natureza, propostas iniciais ou conclusivas de benefícios potenciais somente serão registradas no módulo informatizado e-TCEES quando a unidade técnica se pronunciar sobre o mérito da questão, ou ainda, tratar da eventual perda superveniente do objeto ou da ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo derivados da

atuação do Tribunal, oportunidade em que deverá avaliar, no caso concreto, o tipo de benefício auferido.

Vale destacar que os benefícios registrados que se encontrem no estado de proposta inicial ou conclusiva não devem ser objeto de divulgação externa pelo TCEES. Serão utilizados como base para a apuração dos benefícios nas fases processuais seguintes e poderão ser utilizados como base para indicadores operacionais, táticos e estratégicos.

1.2 CARACTERIZAÇÃO

A avaliação do benefício do controle engloba a sua caracterização como benefício qualitativo ou quantitativo (financeiro ou não financeiro) e sua valoração.

Os benefícios das ações de controle sempre possuem um viés qualitativo, eis que a atuação do Tribunal deve contribuir, como propaga sua própria missão, com o aperfeiçoamento da administração pública. Nesse sentido, todos os benefícios podem ser considerados qualitativos. No entanto, em muitas situações o benefício pode ser representado quantitativamente, o que é desejável ante o fato de que, assim, os resultados da atuação do Tribunal periodicamente divulgados tornam-se mais bem compreendidos. Nesses casos, devem ser caracterizados como benefícios quantitativos.

Pelo exposto, os benefícios das ações de controle podem ser caracterizados como:

- a. **Benefício quantitativo financeiro:** o benefício será quantitativo financeiro sempre que puder ser expresso em unidades monetárias. São tipicamente financeiros aqueles referentes a propostas de débito, multa, glosa ou impugnação de despesas, interrupção do pagamento em folha de vantagem indevida, redução de valor contratual, redução de tarifa pública. A quantificação financeira do benefício deve constituir, sempre que possível, objetivo a ser perseguido pela unidade técnica, porque a unidade monetária permite o tratamento de forma agregada de benefícios gerados em vários processos, característica relevante quando se busca a divulgação de dados;
- b. **Benefício quantitativo não financeiro:** será quantitativo não financeiro o benefício cuja quantificação seja viável apenas em outras unidades de medida (número de beneficiários, percentual, meses), o que deve ser verificado pela unidade técnica. Tal benefício pode se caracterizar nos processos em que se determine ou recomende, por exemplo, a adoção de alguma medida que leve a Administração a agilizar a prestação de determinado serviço público (benefício: redução em X dias no prazo de atendimento ao cidadão; ou aumento em X% no número de atendimentos mensais);

- c. **Benefício qualitativo:** caracterizar-se-á como qualitativo o benefício que, mesmo sendo observado, não puder ser medido ou for de inviável medição. As ações do controle externo, por vezes, implicam apenas impactos não numéricos, mas, nem por isso, menos significativos. Por exemplo, ao oferecer subsídios técnicos à análise realizada pela Assembleia Legislativa sobre projeto de lei em sua área de atuação, o Tribunal coloca a serviço da Casa Legislativa 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 ou para a divulgação de informações na rede mundial de computadores, expectativa de controle, redução do sentimento de impunidade, fornecimento de subsídios para a atuação de outros órgãos, elevação do sentimento de cidadania e outros similares.

Cabe ressaltar que de modo algum há escala de importância entre os benefícios qualitativos e os quantitativos, ou entre os financeiros e aqueles não financeiros. Porém, considerando a necessidade de consolidação dos benefícios registrados, na avaliação e registro do benefício, especialmente quando um determinado benefício puder ser registrado de mais de uma forma, deve ser dada preferência para seu registro como quantitativo em relação ao qualitativo e, dentre os quantitativos, para o registro como financeiro em relação ao não financeiro.

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, a unidade técnica verificou que o valor de mercado da refeição, nas características definidas no contrato, é de R\$ 8,00. Por isso, considerando que o contrato está no início, a unidade técnica propõe a repactuação do valor da refeição no contrato.

Valor do 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 (*setecentos e trinta mil reais*).

Comentário: a princípio, o benefício também poderia ser expresso de forma quantitativa não financeira, por exemplo. Ao invés de atender 1.000 desabrigados por dia, com os mesmos recursos seria possível atender 1.200 desabrigados por dia, de modo que a diferença seria um benefício da ação de controle. Porém, considerando que o benefício quantitativo financeiro permite e facilita a consolidação dos benefícios auferidos pela sociedade em decorrência das diversas ações de controle do TCEES, no registro, o auditor de controle externo deve preferir fazer o 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 capítulos 2 (p. 24) e 3 (p. 44) 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 efeitos de cálculo, o prazo real de duração dos efeitos da ação de controle realizada ou o estimado pela unidade técnica, desde que devidamente justificado. Caso não seja possível identificar ou estimar o prazo real, deve ser considerado no cálculo o prazo definido nas metodologias específicas constantes do capítulo 3 (p. 44) deste Manual.

Caso também não haja metodologia específica para o assunto, deve ser considerado para efeitos de cálculo o prazo de 12 meses, se não for possível identificar a duração dos efeitos da ação de controle ou se os efeitos ocorrem por prazo indeterminado. Ao estimar o prazo de duração dos efeitos, a unidade técnica deve preferir o cálculo mais conservador.

1.3.2 Alcance

O cálculo do benefício deve considerar 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 das determinações ou recomendações expedidas pelo Tribunal, a serem descontados do benefício previsto.

1.3.4 Atualização monetária

Caso o benefício se refira a valores monetários cuja data base supere o interregno de 5 anos entre o fato e a data do registro, o montante do benefício deve ser atualizado monetariamente até a data de referência. Não devem ser incluídos juros no cálculo.

1.3.5 Desconto

Tratando-se de situações que gerem benefícios financeiros em momento posterior ao prazo de 5 anos, contados a partir da data do cálculo, 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 deve ser utilizada como data final para a atualização monetária, ou o cálculo a valor presente, dos benefícios relativos a momento anterior, ou posterior, a 5 anos.

1.3.7 Preferência

Havendo duas ou mais formas de se estimar um benefício quantitativo, a unidade técnica deve preferir o cálculo mais conservador.

1.4 VALORAÇÃO DOS BENEFÍCIOS QUANTITATIVOS NÃO FINANCEIROS

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

Tais benefícios devem ser avaliados pela unidade técnica quanto à abrangência e alcance dos efeitos da ação de controle correspondente, situação esta que deve ser descrita no campo próprio do módulo de benefícios no e-TCEES, em especial nos casos de benefícios considerados de alto impacto, como exemplo, se interfere significativamente nos resultados de programas, projetos ou atividades de responsabilidade da unidade jurisdicionada controlada; ou provoca alterações relevantes em objetos considerados de interesse estratégico para governos estadual e/ou municipais.

1.5 VALORAÇÃO DOS BENEFÍCIOS QUALITATIVOS

Há situações em que não é possível apurar quantitativamente o benefício. Nesses casos, a valoração dos benefícios pela unidade técnica contempla a análise do

impacto que o trabalho, ou a determinação/recomendação, pode produzir (ou produziu) na administração pública. Por exemplo, quando interfere significativamente em procedimentos ou na rotina do destinatário da deliberação do Tribunal e de outros entes, órgãos ou entidades; provoca alterações relevantes em objetos considerados de interesse estratégico para governos estadual e/ou municipais; envolve alteração de súmula ou entendimento fixado pelo Tribunal e de especial relevância para a administração pública.

Assim, se a quantificação é inviável, o benefício será qualitativo, e a abrangência e o alcance das determinações ou recomendações podem ser dignos de realce e, inclusive, de confirmação via monitoramento. Tais situações devem ser destacadas nas instruções e relatórios e constar do registro do benefício no sistema.

Com exceção dos tipos claramente financeiros (débito, sanção, redução de preço máximo em licitações ou de tarifa pública, elevação de preço mínimo de outorga), que sempre apresentarão uma representação em moeda, os benefícios que não tiverem indicação de valor e unidade de medida serão considerados qualitativos. No entanto, deve-se levar em conta que a quantificação deve sempre ser almejada, pois benefícios quantitativos, financeiros ou não financeiros, são mais bem recepcionados e compreendidos pela sociedade e representam com maior clareza o resultado do trabalho do Tribunal.

A unidade técnica cujo processo de trabalho exija método específico para identificação e avaliação dos benefícios de suas ações, poderá especificar e propor a metodologia necessária, apresentando-a à Segex para avaliação e incorporação do método a este Manual.

1.6 DEMONSTRAÇÃO E REGISTRO

A indicação do benefício da ação de controle deve constar da instrução preliminar, inicial ou conclusiva ou do relatório de fiscalização e ser claramente registrada no módulo de benefícios do e-TCEES. A demonstração do benefício no e-TCEES deve observar as seguintes orientações gerais:

1.6.1 Forma

Quanto à forma, a demonstração e o registro dos benefícios no módulo de benefícios do e-TCEES pode ocorrer mediante descrição em campo próprio do sistema informatizado ou mediante a apresentação de memória de cálculo.

Deve ser realizada a descrição em campo próprio do módulo de benefícios do e-TCEES para benefícios qualitativos e benefícios quantitativos (financeiros ou não financeiros) com cálculo de menor complexidade e compreensão intuitiva. Por outro lado, no caso de benefícios quantitativos de apuração e descrição complexa, eles

devem ser demonstrados em memória de cálculo, a ser anexada ao módulo de benefícios, que recebe arquivos com extensão .doc, .docx, .xls, .xlsx e .pdf.

1.6.2 Conteúdo

A descrição ou a memória de cálculo, conforme o caso, deve explicitar:

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

Sempre que for o caso, os benefícios devem ser caracterizados no módulo de benefícios do e-TCEES, com os seguintes atributos complementares:

- a. Área temática a que se refere o benefício (representada pelas funções de governo elencadas no módulo informatizado); e
- b. O objetivo estratégico correspondente.

1.7 PROPOSTAS INICIAIS DE BENEFÍCIOS POTENCIAIS

Ao encaminhar o processo com instrução inicial, antes do contraditório, a unidade técnica deve registrar no módulo de benefícios do sistema e-TCEES a proposta inicial de benefício potencial, mediante o preenchimento dos seguintes campos:

- a. Tipo: o benefício identificado deve ser relacionado com um dos tipos previstos, conforme apresentado no capítulo 2 (p. 24) deste Manual;
- b. Subtipo: deve ser indicado quando se tratar de proposta de aplicação de sanção. As opções são: i) multa do art. 134 da LC 621/2012; ii) multa do art. 135 da LC 621/2012; iii) multa do art. 136 da LC 621/2012; iv) inabilitação para o exercício de cargo ou função, conforme o art. 139 da LC 621/2012; e v) inidoneidade para participar de licitação, de acordo com o seu art. 140;
- c. Vinculação com o Plano Estratégico do Tribunal (PET-TCEES): a unidade técnica deve avaliar se o benefício identificado (e não o escopo da fiscalização ou o tipo de processo) se vincula com um dos objetivos estratégicos destacados para o PET-TCEES vigente à época da realização da ação de controle. Sempre que houver o vínculo, deve-se indicar o objetivo estratégico correspondente entre as opções disponibilizadas;
- d. Funções da despesa: a unidade técnica deve avaliar, também, se o benefício identificado (e não o escopo da fiscalização ou o tipo de processo) refere-se

- a uma ou mais funções, conforme classificação funcional da despesa. Caso positivo, deve-se indicar as funções em questão no campo próprio.
- e. Valor e unidade de medida: campo a ser preenchido sempre que se tratar de benefícios quantitativos (financeiros ou não financeiros). Por padrão a unidade de medida será a monetária;
 - f. Descrição: campo próprio para a demonstração e a justificativa dos benefícios qualitativos e dos quantitativos (financeiros ou não financeiros) de menor complexidade, conforme apresentado na seção 1.6 (p. 20);
 - g. Memória de cálculo: campo para upload de arquivo que contenha a demonstração de benefícios quantitativos de apuração e descrição mais complexa, conforme apresentado na seção 1.6 (p. 20). O upload é possível para arquivos com extensões dos tipos .doc, .docx, .xls, .xlsx e .pdf;
 - h. Documento vinculante: campo para fazer a vinculação entre o documento de instrução (por exemplo, instrução técnica inicial e relatório de auditoria), com informações sobre seu número, e o benefício registrado.

1.8 PROPOSTAS CONCLUSIVAS DE BENEFÍCIOS POTENCIAIS

Ao encaminhar o processo com instrução conclusiva, a unidade técnica que a emitir deve ratificar no módulo de benefícios do e-TCEES, os benefícios lançados como proposta da unidade, o que resultará na assunção das propostas iniciais de benefícios registradas como propostas conclusivas de benefícios potenciais.

Caso a análise do contraditório resulte em benefícios diversos dos propostos inicialmente (com acréscimos, supressões ou modificações em relação à proposta inicial), a unidade técnica deve realizar os devidos ajustes no módulo de benefícios do e-TCEES e inserir, se for o caso, nova memória de cálculo ou descrição. Em qualquer situação deve-se informar, no campo próprio, o número da instrução a que se refere o benefício.

1.9 BENEFÍCIOS POTENCIAIS

Após deliberação concordante de mérito, a unidade técnica que realizar ou, se for o caso, coordenar a ação de controle externo deve ratificar no módulo de benefícios do e-TCEES, no prazo de 30 dias, os benefícios lançados como proposta, o que resultará na assunção das propostas de benefícios registradas como benefícios potenciais propriamente ditos.

Caso a deliberação resulte em benefícios diversos dos propostos (com acréscimos, supressões ou modificações em relação à proposta original), a unidade deve realizar os devidos ajustes no módulo de benefícios do e-TCEES e inserir, se for o caso, nova memória de cálculo ou descrição. Em qualquer situação deve-se

informar, no campo próprio, o número do acórdão ou decisão a que se refere o benefício.

1.10 BENEFÍCIOS EFETIVOS

O benefício efetivo pode ser confirmado pela unidade técnica durante a execução da ação de controle (e independente de deliberação do Tribunal) ou em sede de monitoramento de deliberações.

O registro de benefícios efetivos identificados ainda durante a instrução processual deve ser feito no momento em que a proposta inicial ou conclusiva, conforme o momento da confirmação do benefício, é encaminhada pela unidade técnica e de acordo com o descrito na seção 1.7 (p. 21) deste Manual.

Quando o registro de benefícios efetivos é realizado em sede de monitoramento de determinações ou recomendações, o módulo de benefícios do e-TCEES direcionará o usuário a efetuar os registros no âmbito do processo original (processo em que foi proferido o acórdão monitorado). O registro deve ser feito na aba “benefício efetivo”, vinculado ao benefício potencial correspondente, o que oferecerá uma visão da evolução do estado do benefício ao longo da ação.

Nesse caso, deve ser indicado em qual processo de monitoramento, se houver, o benefício efetivo foi confirmado ou verificado, dentre os disponibilizados, e devem ser preenchidos os campos exigidos, que são os mesmos requeridos para as propostas iniciais de benefícios potenciais, conforme apresentado na seção 1.7 (p. 21) deste Manual.

Os processos autuados para monitoramento de deliberações, assim, 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 deliberações 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, dentre os quais a expectativa de controle, impactos sociais positivos, incremento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas, cujo registro não será exigido.

Observe-se que é possível a identificação de benefícios efetivos que não foram anteriormente apontados como potenciais. Nesses casos deve ser efetuado um novo registro de benefício, no âmbito do processo original, com preenchimento apenas da aba “efetivo”.

2 CLASSIFICAÇÃO E TIPOS DE BENEFÍCIOS

Os benefícios do controle, sejam eles benefícios potenciais, propostas iniciais ou conclusivas de benefícios potenciais ou benefícios efetivos, podem ser classificados como diretos ou indiretos.

São classificados como benefícios diretos aqueles que decorrem diretamente da atuação do Tribunal, ou seja, que se concretizam na medida em que o jurisdicionado atende ao comando do julgado do Tribunal. É o que verificamos nos débitos imputados, nas sanções aplicadas, nas determinações de correção de não conformidades, como de glosa ou impugnação de despesas, e em outras situações similares.

Por sua vez, são indiretos os benefícios que podem se concretizar no futuro a depender da ocorrência de fatores externos ao controle do Tribunal, e não apenas do cumprimento da deliberação. Fatores como a situação do mercado, decisões administrativas, escolhas políticas, resultado de licitações, além de outros, podem influir na concretização ou não do benefício financeiro apontado. Estão neste grupo: a redução de preço máximo em processo licitatório, a elevação de preço mínimo para privatização de empresa, a redução de tarifa pública decorrente da análise dos estudos de viabilidade técnica e econômica.

Nas situações a que se referem os benefícios indiretos, as licitações podem resultar em valores muito diferentes dos valores apontados pelo Tribunal. Podem resultar, ainda, em licitações canceladas, anuladas ou desertas. Essas circunstâncias não reduzem a relevância do trabalho realizado pelo TCEES, mas não permitem dizer com segurança que o benefício efetivamente ocorrido, ou o calculado, foi decorrente somente da atuação do Tribunal.

Considerando essas classificações, foi estabelecida uma lista simplificada de tipos de benefícios, que agrupa os benefícios em diretos ou indiretos. A lista de benefícios diretos contém os seguintes tipos:

- a. Débito imputado pelo Tribunal;
- b. Sanção aplicada pelo Tribunal:
 - i. Multa - art. 134 da LC 621/2012;
 - ii. Multa - art. 135 da LC 621/2012;
 - iii. Multa - art. 136 da LC 621/2012;
 - iv. Inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública - art. 139 da LC 621/2012;
 - v. Inidoneidade para participar de licitação - art. 140 da LC 621/2012;
- c. Correção de irregularidades ou impropriedades;
- d. Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da Administração Pública;

- e. Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo ou política pública;
- f. Outros benefícios diretos.

Por outro lado, o rol de benefícios indiretos contém os seguintes tipos:

- a. Redução de preço máximo em processo licitatório específico;
- b. Aperfeiçoamento em metodologias de estimativa de custos ou redução de preços em tabelas oficiais;
- c. Elevação de preço mínimo da outorga ou da empresa a ser privatizada;
- d. Redução de tarifa pública (licitação).

Alguns tipos de benefícios podem ser caracterizados como quantitativos ou qualitativos, a depender da situação concreta, a ex. de “Correção de irregularidades e impropriedades”. Outros benefícios são caracteristicamente quantitativos, como o tipo “Redução de preço máximo em processo licitatório específico”. No entanto, no módulo de registro do e-TCEES, não há essa distinção e todos os tipos de benefícios podem ser caracterizados como quantitativos ou qualitativos conforme haja registro ou não do valor e da unidade de medida.

2.1 DÉBITO IMPUTADO PELO TRIBUNAL

É o valor do débito incluído em proposta de encaminhamento (proposta inicial ou conclusiva de benefício potencial), ou confirmado por acórdão condenatório do Tribunal (benefício potencial), ou comprovadamente recolhido pelo responsável (benefício efetivo). Os débitos devem ser registrados pela unidade técnica (proposta inicial, proposta conclusiva, potencial e efetivo) no módulo de benefícios do e-TCEES, com atualização monetária, mas sem inclusão dos juros respectivos.

2.2 SANÇÃO APLICADA PELO TRIBUNAL

Trata-se das sanções passíveis de serem aplicadas pelo Tribunal com fundamento na Lei Complementar Estadual 621/2012, quais sejam:

- a. Multa - art. 134 da LC 621/2012;
- b. Multa - art. 135 da LC 621/2012;
- c. Multa - art. 136 da LC 621/2012;
- d. Inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública - art. 139 da LC 621/2012;
- e. Inidoneidade para participar de licitação - art. 140 da LC 621/2012.

No Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, ordinariamente, a dosimetria da pena, que constará da deliberação, cabe ao órgão julgador. Não obstante, para efeitos uniformização de procedimentos, vale estabelecer alguns critérios para o

registro dos benefícios nas situações em que houver proposta de encaminhamento (proposta inicial ou conclusiva de benefício potencial) pela aplicação da multa.

Nos casos em que houver ato normativo estabelecendo valor certo para a multa, deve este ser o registrado no módulo de benefícios do e-TCEES. Por outro lado, caso não haja previsão normativa de valor certo, a proposta inicial ou conclusiva de benefício potencial não deve ser registrada. Nessa última hipótese, o benefício potencial ou efetivo, conforme o caso, será registrado após a deliberação.

2.3 CORREÇÃO DE IRREGULARIDADES OU IMPROPRIEDADES

Corresponde ao benefício decorrente de determinação ou recomendação para correção de não conformidades. Em geral, se refere a ações de controle pontuais, ainda que de alta materialidade.

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

- a. Restituição de recursos financeiros a órgão ou entidade da Administração estadual ou de Administração municipal;
- b. Glosa ou impugnação de determinada despesa;
- c. Redução do valor de determinado(s) contrato(s);
- d. Execução de garantia contratual para ressarcimento de prejuízos;
- e. Compensação financeira na execução de contrato para corrigir não conformidade;
- f. Aplicação de multa prevista em contrato ou em legislação específica;
- g. Correção de vícios, defeitos ou incompatibilidades no objeto contratado;
- h. Cobrança de indenização por prejuízos sofridos pelo erário;
- i. Exigência de ações por parte do contratado para defesa ambiental;
- j. Interrupção do pagamento em folha de vantagem indevida;
- k. Execução de garantias de créditos vencidos integrantes de sua carteira, típicos dos financiamentos concedidos por instituições financeiras;
- l. Redução de tarifa pública, por não conformidades detectadas no processo de revisão tarifária (contratos de concessão e parcerias público-privadas em execução).

2.3.1 Valoração do benefício quantitativo financeiro da correção de irregularidades ou impropriedades

Os exemplos acima mencionados podem se referir a benefícios tipicamente financeiros, identificados no âmbito das análises e verificações realizadas no curso da ação de controle. Nesses casos, sua representação monetária deve ser

calculada e registrada no módulo de benefícios do e-TCEES e corresponde, nas situações exemplificativas, aos valores especificados abaixo.

2.3.1.1 *Restituição de recursos a órgão ou entidade*

O benefício é o valor total restituído ou a ser restituído, conforme ilustrado no Exemplo 2 e no Exemplo 3 - Restituição de recursos a órgão ou entidade, abaixo.

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. Logo, a unidade técnica propõe que seja determinada a restituição dos recursos ao órgão repassador.

Valor do benefício: R\$ 50.000,00 (*cinquenta mil reais*).

Exemplo 2 - 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.

Valor do benefício: $0,4 \times \text{R\$ } 1.200.000,00 = \text{R\$ } 480.000,00$ (*quatrocentos e oitenta mil reais*).

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

Exemplo 3 - Restituição de recursos a órgão ou entidade

2.3.1.2 *Interrupção do pagamento em folha de vantagem indevida*

O benefício é o valor total que deixará de ser pago, conforme ilustrado no Exemplo 4, abaixo. Caso o benefício se repita por tempo indeterminado, é o valor total que deixará de ser pago ao longo dos próximos 5 anos, conforme metodologia específica da área de pessoal, apresentada na seção 3.1.1.2 (p. 45) deste Manual, conforme ilustrado no Exemplo 5, abaixo.

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, somados os pagamentos feitos a todos os servidores beneficiados. Por isso, a unidade técnica propõe a interrupção do pagamento indevido.

Valor do benefício: $50 \times (\text{valor da parcela mensal}) = 50 \times \text{R\$ } 1.000.000,00 = \text{R\$ } 50.000.000,00$ (*cinquenta milhões de reais*).

Comentário: o benefício corresponde ao valor total que deixará de ser pago. Se a unidade técnica propusesse, ainda, a restituição do valor já pago nos primeiros 10 meses, esse benefício seria do grupo débitos e multas, que seria computado cumulativamente ao benefício tratado neste exemplo.

Exemplo 4 - 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, a unidade técnica propõe a interrupção do pagamento indevido.

Valor do benefício: $60 \times (\text{valor da gratificação}) = 60 \times \text{R\$ } 1.000.000,00 = \text{R\$ } 60.000.000,00$ (*sessenta milhões de reais*).

Comentário: tratando-se de interrupção que gerará benefícios por tempo indeterminado, considera-se apenas o benefício correspondente aos próximos cinco anos, sessenta meses, conforme metodologia específica da área de pessoal, apresentada na Seção 3.1.1.2 (página 45) deste Manual.

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

Nos casos de aposentadoria, reserva, reforma, pensão e admissão, considerar o respectivo impacto financeiro até a idade média limite 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 6, abaixo.

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. Em razão disso, a unidade técnica propõe a interrupção do pagamento da parcela indevida.

Valor do benefício: $13 \times (\text{expectativa de vida} - \text{idade atual do beneficiário}) \times \text{R\$ } 1000,00 = 13 \times (74 - 65) \times \text{R\$ } 1.000,00 = \text{R\$ } 108.000,00$ (cento e oito mil reais).

Comentário: no cálculo deve ser considerado o pagamento do 13º salário.

Exemplo 6 - Interrupção do pagamento de aposentadoria indevida

2.3.1.3 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 7, abaixo. 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, a unidade técnica 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, estima-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. 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 unidade propõe que seja determinada a fixação da tarifa pelo valor correto.

Valor do benefício: $\sum \{ [\text{perda de receita no ano } n] / [(1 + \text{taxa de desconto})^n] \} = \text{R\$ } 10^6/1,07^1 + \text{R\$ } 10^6/1,07^2 + \text{R\$ } 10^6/1,07^3 + \text{R\$ } 10^6/1,07^4 + \text{R\$ } 10^6/1,07^5 + \text{R\$ } 10^6/1,07^6 + \text{R\$ } 10^6/1,07^7 + \text{R\$ } 10^6/1,07^8 + \text{R\$ } 10^6/1,07^9 + \text{R\$ } 10^6/1,07^{10} = \text{R\$ } 7.023.581,54$ (sete milhões, vinte e três mil, quinhentos e oitenta e um reais e cinquenta e quatro centavos).

Exemplo 7 - Redução de tarifa pública em sede de revisão tarifária

2.3.1.4 Glosa ou impugnação de despesas

O benefício é o valor da despesa glosada ou impugnada, conforme ilustrado nos exemplos apresentados a seguir.

Caso: no curso de auditoria em unidade hospitalar, equipe do Tribunal constatou que estavam sendo cobrados do órgão estadual valores referentes a internações hospitalares inexistentes, no valor total de R\$ 300.000,00. Pelo exposto, a equipe propõe que se determine ao órgão estadual que impugne a despesa, deixando de pagar por tais internações.

Valor do benefício: R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

Comentário: outras propostas, como exemplo, a audiência e aplicação de multa ao gestor municipal, poderiam ser formuladas e dariam origem a outros benefícios que seriam registrados cumulativamente.

Exemplo 8 - Glosa ou impugnação de despesas

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

Valor do benefício: R\$ 800.000,00 (*oitocentos mil reais*).

Exemplo 9 - Glosa ou impugnação de despesas

Caso: em auditoria a contrato de prestação de serviços de locação de veículos com franquia de combustíveis, o Tribunal identificou pagamento integral da franquia, sem a respectiva comprovação de uso, prevista em contrato. Há decisão de glosa de tal despesa, por inexistência da devida comprovação.

Valor do benefício: valor da parcela não comprovada da despesa.

Exemplo 10 - Glosa ou impugnação de despesas

2.3.1.5 Redução de valor contratual

O benefício é a diferença entre o valor contratual atual e o valor após redução, conforme ilustrado nos exemplos apresentados a seguir.

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 250 m²/mês. Após análise, o Tribunal, consultando práticas adotadas, entendeu que poderia ser de 350 m²/mês. Total estimado da área é de, aproximadamente, 1.000 m² e um custo de contratação estimado de R\$ 10.000,00/mês para 4 profissionais de limpeza (R\$ 120.000,00/ano).

Valor do benefício: R\$ 2.500 x 1 (um profissional a menos) x 12 (anual) = R\$ 30.000,00 (*trinta mil reais*)/ano.

Comentário: o benefício quantitativo financeiro corresponde ao valor total que deixará de ser pago na contratação. Embora o benefício pudesse ser exposto em termos quantitativos não financeiros (se, em vez de redução do valor contratual, houvesse um incremento de 400 m² de área adicional a ser limpa pela mesma equipe), deve ser dada preferência à sua representação em termos financeiros.

Exemplo 11 - 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%.

Valor do benefício: 0,15 x R\$ 1.200.000,00 = R\$ 180.000,00 (*cento e oitenta mil reais*).

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

Exemplo 12 - 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. Após nova cotação de preços, sem o serviço de gestão de

reserva de hotéis, o valor final estimado para a referida contratação ficou em R\$ 1.000.000,00/ano

Valor do benefício: R\$ 200.000,00 (*duzentos mil reais*).

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

Exemplo 13 - 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.

Valor do benefício: R\$ 300.000,00 (*trezentos mil reais*).

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 14 - Redução de valor contratual

Caso: a autarquia estadual X firmou convênio com determinado município para a restauração de uma rodovia estadual. Entretanto, equipe de auditoria do Tribunal constatou que os preços contratados pelo município com uma empreiteira privada são superiores aos de mercado. Nesse momento, o saldo contratual correspondente aos serviços ainda não executados é de R\$ 30.000.000,00. Assim, a equipe propõe que o saldo contratual correspondente aos serviços ainda não executados seja reduzido em 40%.

Valor do benefício: R\$ 30.000.000,00 x 0,40 = R\$ 12.000.000,00 (*doze milhões de reais*).

Comentário: a metodologia utilizada para estimar a necessidade de redução do valor contratual em 40% precisaria ser demonstrada pela equipe de auditoria.

Exemplo 15 - Redução de valor contratual

2.3.1.6 *Compensação financeira*

O benefício é o valor total a ser compensado, conforme ilustrado no Exemplo 16, abaixo.

Caso: no mesmo caso do Exemplo 15, a equipe propõe que o valor pago a maior nas faturas já liquidadas seja compensado nas próximas faturas pagas à empreiteira. Nesse caso, o total das faturas já liquidadas é de R\$ 5.000.000,00 e a equipe propõe que a compensação corresponda a 40% do valor pago.

Valor do benefício: R\$ 5.000.000,00 x 0,40 = R\$ 2.000.000,00 (*dois milhões de reais*).

Comentário: a metodologia utilizada para estimar a necessidade de redução do valor contratual em 40% precisaria ser demonstrada pela equipe de auditoria.

Exemplo 16 - Compensação financeira

2.3.1.7 *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 despender com a execução das garantias, conforme ilustrado nos exemplos apresentados adiante.

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. A unidade técnica propõe que seja recomendado ao banco que execute as garantias.

Valor do benefício: R\$ 7.000.000,00 (*sete milhões de reais*).

Comentário: o benefício corresponde ao valor que pode vir a ser apurado com a execução das garantias que, neste exemplo, é menor do que o valor garantido (R\$ 10.000.000,00).

Exemplo 17 - Execução de garantia

Caso: em fiscalização, a equipe identificou que o prazo da garantia quinquenal prevista no art. 618 do Código Civil ainda se encontrava em vigor. Diante disso, o Tribunal determinou à jurisdicionada que convocasse a empresa responsável pela obra para que refizesse os serviços, no valor total de R\$ 600.000,00.

Valor do benefício: R\$ 600.000,00 (*seiscentos mil reais*).

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

2.3.1.8 Aplicação de multa prevista em contrato ou em legislação específica

O benefício é o valor máximo da multa prevista, conforme ilustrado no Exemplo 19, 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. A unidade técnica propõe que seja determinado ao órgão X que aplique a multa prevista no contrato, que varia de 10 a 20% do valor total contratado.

Valor do benefício: $0,20 \times R\$ 240.000,00 = R\$ 48.000,00$ (*quarenta e oito mil reais*).

Comentário: o benefício corresponde ao valor máximo da multa contratual.

Exemplo 19 - Aplicação de multa prevista em contrato

2.3.1.9 Correção de vícios ou defeitos no objeto contratado

Deve ser considerado como benefício o maior entre os seguintes valores: i) o estimado para corrigir o vício ou defeito; e ii) a despesa adicional provocada pela existência do vício ou defeito; conforme ilustrado no Exemplo 20, abaixo.

Caso: a entidade X contratou uma empresa privada para desenvolver um sistema informatizado para controle da folha de pagamentos. Porém, equipe de auditoria do 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. A equipe propõe que seja determinado à entidade X que exija da empresa contratada a correção do vício detectado.

Valor do benefício: Maior valor entre $40 \times R\$ 50,00$ (R\$ 2.000,00) e $12 \times R\$ 1.000,00$ (R\$ 12.000,00) = R\$ 12.000,00 (*doze mil reais*).

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 20 - Correção de vícios ou defeitos no objeto contratado

2.3.1.10 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: i) o estimado para os serviços necessários à compatibilização do objeto contratado com as especificações ou com o projeto; e ii) a despesa adicional provocada pelo não atendimento das especificações ou do projeto; conforme ilustrado no Exemplo 21 e no Exemplo 22, abaixo.

Caso: a autarquia estadual X firmou convênio com determinado município para a construção de uma rodovia estadual. Ocorre que equipe de auditoria do 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 equipe propõe que seja determinada a compatibilização da obra executada com o projeto, por conta da empreiteira.

Valor do benefício: $20 \times \text{R\$ } 800.000,00 = \text{R\$ } 16.000.000,00$ (dezesesseis milhões de reais).

Comentário: caso haja estatísticas confiáveis referentes à elevação do número de acidentes e seu custo em virtude do estreitamento da rodovia, esse valor pode ser considerado como benefício.

Exemplo 21- 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.

Valor do benefício: R\$ 198.800,00 (cento e noventa e oito mil e oitocentos reais).

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 Impropriedades”.

Exemplo 22 - 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 no Exemplo 23, abaixo.

Caso: no curso de auditoria operacional em órgão estadual que contrata obras, equipe do Tribunal constatou a inexistência de controles internos que garantissem que os contratados tomassem as ações necessárias à evitar danos ao meio ambiente em decorrência de suas obras. Pelo exposto, a equipe propõe que se recomende ao órgão estadual que crie

procedimento interno para cobrança de ações por parte dos contratados para garantir a defesa ambiental.

Valor do benefício: quantidade de áreas, hectares ou empreendimentos que passarão a contar com proteção ambiental.

Comentário: considerar o foco das determinações ou recomendações (se abrangentes ou pontuais), bem como as competências e âmbito de atuação do fiscalizado para avaliar o impacto da determinação, considerando sempre o apresentado na seção 1.4 (p. 19).

Exemplo 23 - Benefício quantitativo não financeiro decorrente da correção de não conformidades

2.3.3 Valoração dos benefícios qualitativos da correção de irregularidades ou impropriedades

Muitos dos exemplos listados na seção 2.3 (p. 26) caracterizam, à primeira vista, benefícios quantitativos. No entanto, o caso concreto pode apontar para a caracterização de benefício qualitativo e a unidade técnica 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 na seção 1.5 (p. 19) 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 determinações ou recomendações do TCEES 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 ou política pública, o benefício deve ser registrado como “incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo ou política pública”.

Por outro lado, se o benefício em questão se relaciona com ação de controle que foca a correção de não conformidades 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 na seção 2.3 (p. 26) 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. Aperfeiçoar a gestão de riscos e de controles internos;
- d. Aumentar a transparência da gestão;
- e. Melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados;
- 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. Aprimorar a defesa ambiental;
- k. Estabelecer, atualizar ou aprimorar textos legais.

Para alguns exemplos acima mencionados os benefícios correspondentes podem ser quantificados financeira ou não financeiramente. Em regra, o valor será identificado no âmbito das análises e verificações realizadas no curso da ação de controle e devem levar em conta as estimativas e previsões quanto ao alcance da medida proposta (determinação ou recomendação).

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 módulo de benefícios do e-TCEES e corresponde, nas situações exemplificativas, aos valores especificados abaixo.

2.4.1.1 Eliminação de desperdícios ou redução de custos administrativos

O benefício é o valor total estimado da economia ou ganho, conforme ilustrado no Exemplo 24, abaixo. Caso se repita por tempo indeterminado, deve-se considerar como benefício o valor que se economizará ao longo dos 12 meses seguintes, conforme definido na seção 1.3.1 (p. 18) 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, a unidade técnica propõe que se determine à empresa X que passe a vender as sobras de papel e papelão.

Valor do benefício: $12 \times (\text{valor do desperdício evitado}) = 12 \times \text{R\$ } 50.000,00 = \text{R\$ } 600.000,00$ (seiscentos mil reais).

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 unidade técnica.

Exemplo 24 - Eliminação de desperdícios

2.4.1.2 Elevação da receita ou da arrecadação

O benefício é o valor total estimado para a elevação da receita ou arrecadação, conforme ilustrado no Exemplo 25, abaixo. Caso o benefício se repita por tempo indeterminado, deverá ser registrado o valor correspondente ao montante obtido ao longo dos 12 meses seguintes, nos termos definidos na seção 1.3.1 (p. 18) deste Manual, conforme ilustrado no Exemplo 26, abaixo.

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, a unidade técnica propõe que seja determinada a cobrança das multas de acordo com os procedimentos previstos na legislação e nas normas internas do órgão.

Valor do benefício: R\$ 750.000,00 (*setecentos e cinquenta mil reais*).

Comentário: o benefício corresponde ao valor total estimado da elevação da receita.

Exemplo 25 – 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, a unidade técnica propõe que seja recomendada a celebração de convênio com o Departamento de Trânsito municipal para processamento e cobrança das multas.

Valor do benefício: 12 x R\$ 40.000,00 = R\$ 480.000,00 (*quatrocentos e oitenta mil reais*).

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

Exemplo 26 - 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

Inadequada ou inviável a avaliação financeira, deve-se buscar quantificar os benefícios em 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 representação quantitativa do benefício corresponderá, nos exemplos a seguir expostos, aos valores especificados abaixo.

2.4.2.1 Melhorias no atendimento ao cidadão

O benefício é o aumento (percentual ou 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.

2.4.2.2 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 de situações indesejadas (risco).

Deve-se destacar que tal metodologia de cálculo é exemplificativa e deve ser avaliada pela unidade técnica 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 na seção 2.4 (p. 33) deste Manual ou outros de natureza similar podem caracterizar benefícios qualitativos, ou seja, benefícios que, mesmo observados, não podem ser medidos ou são de difícil medição. Podem representar, no entanto, contribuições significativas da ação do Tribunal, que precisam ser destacadas.

Nesses casos, a unidade técnica deve analisar o impacto da atuação do Tribunal (abrangência, alcance e foco das determinações/ recomendações), como explicitado na seção 1.5 (p. 19). Veja-se que em qualquer caso devem ser observados os parâmetros gerais de avaliação constantes das seções 1.3 (p. 18), 1.4 (p. 19) e 1.5 (p. 19). O Exemplo 27 a seguir expressa a forma como podem vir a ser registrados benefícios qualitativos referentes ao incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da Administração Pública:

Caso: em auditoria realizada pelo Tribunal 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 27 - 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 OU POLÍTICA PÚBLICA

Trata-se de situações em que são expedidas determinações ou recomendações à unidade jurisdicionada responsável por programa de governo ou política pública para a adoção de medidas que visem à melhoria de seu desempenho, com economia ou aumento de sua eficiência, eficácia ou efetividade. É o tipo específico para os benefícios decorrentes de trabalhos caracterizados como de natureza operacional em programas de governo ou políticas públicas, sejam auditorias operacionais ou outras ações de controle.

Registram-se neste tipo casos em que se determina a correção de falhas com vistas a que o público alvo seja beneficiado pelo programa ou política, ou se recomenda a alteração de um determinado processo de trabalho com a criação de formulários padronizados ou antecipação de etapas com vistas à redução de erros, melhoria no fluxo de trabalho, controle de estoques e/ou atendimento à população alvo.

2.5.1 Valoração dos benefícios do incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo ou política pública

Os incrementos de economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo ou política pública normalmente ocorrem em consequência de auditorias operacionais ou acompanhamentos com foco operacional. O cálculo dos benefícios dependerá do programa ou política, das ações fiscalizadas e das propostas de encaminhamento discutidas e decididas em consenso com o gestor.

É na fase de monitoramento das deliberações que se avalia o benefício efetivo da ação de controle realizada. Especialmente nesses trabalhos com foco operacional, o gestor deve ser instigado a participar não apenas na elaboração do plano de ação para implementação das recomendações e determinações, como também na identificação dos benefícios decorrentes desta implementação. Vide os seguintes exemplos.

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, a equipe de fiscalização do Tribunal verificou que o prazo e a forma para encaminhamento das necessidades pelos municípios ao órgão repassador estadual acarretava erros e atrasos, além da necessidade de remanejamento de estoques. Nesse ínterim, verificou-se que 71,48% dos pedidos continham erros. Desse modo, a equipe 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.

Valor do benefício: corresponderia à soma das seguintes parcelas: i) 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 ii) valor do frete que deixará de ser contratado para o remanejamento de medicamentos entre municípios.

Exemplo 28 - Incremento da economia, eficiência, eficácia e efetividade de programa de governo ou política pública

Caso: como resultado de auditoria operacional percebeu-se 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

Valor do benefício: R\$ 131.087.283,70 (cento e trinta e um milhões, oitenta e sete mil, duzentos e oitenta e três reais e setenta centavos).

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 29 - 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.

Valor do 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 30 - Incremento da economia, eficiência, eficácia e efetividade de programa de governo

2.6 OUTROS BENEFÍCIOS DIRETOS

As situações que não se encaixam nos tipos anteriores, bem como aquelas cujos benefícios decorrem da própria presença ou atuação do Tribunal devem ser classificadas como “outros benefícios diretos”. Podem ser exemplificados como:

- a. Expectativa de controle;
- b. Impactos sociais positivos (não se confundem com os impactos sociais concretos decorrentes do aperfeiçoamento na efetividade de programa de governo ou política pública, cujos benefícios podem ser quantificados e devem ser registrados como “incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo ou política pública”);
- c. Impactos ambientais positivos;
- d. Incremento da confiança dos cidadãos nas instituições;
- e. Redução do sentimento de impunidade;
- f. Elevação do sentimento de cidadania da população;
- g. Exercício da competência do TCEES em resposta à demanda da sociedade;
- h. Fornecimento de subsídios para atuação de outros órgãos ou autoridades (situações típicas das solicitações de informações ou de cópia de

documentos constantes de processos provenientes do Tribunal de Contas da União, Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, e poderes Legislativo, Judiciário ou Executivo).

Tais benefícios tem alta carga de subjetividade e são atualmente de inviável aferição.

2.7 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 processo licitatório.

2.7.1 Valoração do benefício quantitativo financeiro da redução de preço máximo em processo licitatório específico

São situações em que o benefício é caracterizado como financeiro, conforme especificado a seguir.

2.7.1.1 Redução do preço máximo em licitação

No caso de redução do preço máximo em licitação, seja pela eliminação de sobrepreço, seja pela realização de ajustes em 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, conforme ilustrado no Exemplo 31, 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, a unidade técnica propõe a revogação do edital e a publicação de outro, no qual seja fixado o preço máximo em R\$ 400.000,00.

Valor do benefício: R\$ 1.000.000,00 - R\$ 400.000,00 = R\$ 600.000,00 (*seiscentos mil reais*).

Comentário: a metodologia utilizada para estimar o preço máximo em R\$ 400.000,00 precisaria ser demonstrada pela unidade técnica.

Exemplo 31 - Redução do preço máximo em licitação

2.8 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 componentes de

orçamentos base de licitações ou em tabelas oficiais de preço que são parâmetros para licitações pelas Administrações estadual ou municipais.

A proposta de determinação em regra é no sentido de que sejam adotadas medidas com vistas ao aperfeiçoamento da metodologia de estimativa de custos ou de formação de preços em tabelas oficiais, o que leva à redução do preço máximo em processos licitatórios. Diferencia-se do tipo “Redução de preço máximo em processo licitatório específico” basicamente na abrangência do impacto da determinação, que neste caso é muito maior, pois pode atingir inúmeros processos licitatórios presentes ou futuros.

2.8.1 Valoração do benefício quantitativo financeiro do aperfeiçoamento em metodologias de estimativa de custos ou redução de preços em tabelas oficiais

2.8.1.1 Redução de preço máximo em processos licitatórios realizados pela Administração Pública

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 não seja possível estimar o prazo de duração dos efeitos do benefício, o cálculo deve ser limitado a 12 meses, conforme apresentado na seção 1.3.1 (p. 18).

Vale ressaltar, novamente, que em todo trabalho deve ser considerada a situação concreta e a metodologia de cálculo utilizada deve ser lógica e fundamentar com segurança o valor proposto de benefício do controle, além de observar as regras gerais constantes das seções 1.3 (p. 18), 1.4 (p. 19) e 1.5 (p. 19) deste Manual.

2.8.2 Valoração do benefício quantitativo não financeiro ou valoração do benefício 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 à unidade técnica 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 nas seções 1.4 (p. 19) e 1.5 (p. 19) deste Manual.

2.9 ELEVAÇÃO DE PREÇO MÍNIMO DA OUTORGA OU DA EMPRESA A SER PRIVATIZADA

Trata-se de benefício vinculado ao acompanhamento de processos na área de desestatização, 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.

Devem ser registrados sob este título os benefícios decorrentes do acompanhamento de licitações para concessão de serviço público em cujo certame 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”, devendo também o benefício ser caracterizado, no módulo de benefícios do e-TCEES.

2.9.1 Valoração do benefício quantitativo financeiro da elevação de preço mínimo da outorga ou da empresa a ser privatizada

2.9.1.1 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 5 anos, deve-se apurar o montante a valor presente com base na taxa de desconto aplicável ao caso concreto, conforme apresentado na seção 1.3.5 (p. 19) deste Manual e ilustrado no Exemplo 32, abaixo.

Caso: a unidade técnica 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 pelo edital é de R\$ 1.000.000,00 por ano, enquanto o calculado pela unidade técnica 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. A unidade propõe que seja determinada a interrupção do processo de concessão e a publicação de novo edital, com o preço mínimo de outorga correto.

Valor do benefício: $\sum \{ [diferença no valor da outorga no ano n] / [(1 + taxa de desconto)^n] \} = R\$ 10^6/1,07^1 + R\$ 10^6/1,07^2 + R\$ 10^6/1,07^3 + \dots + R\$ 10^6/1,07^{33} + R\$ 10^6/1,07^{34} + R\$ 10^6/1,07^{35} = R\$ 12.947.672,30$ (doze milhões, novecentos e quarenta e sete mil, seiscentos e setenta e dois reais e trinta centavos).

Exemplo 32 - Elevação de preço mínimo da outorga

2.9.1.2 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 do Tribunal, conforme ilustrado no Exemplo 33, abaixo.

Caso: a unidade técnica detectou erros no cálculo do preço mínimo fixado em edital de privatização de determinada empresa. O preço mínimo fixado pelo edital é de R\$ 1.000.000.000,00, enquanto o calculado pela unidade técnica é de R\$ 2.500.000.000,00. A unidade propõe que seja determinada a interrupção do processo de privatização e a publicação de novo edital, com o preço mínimo correto.

Valor do benefício: R\$ 2.500.000.000 - R\$ 1.000.000.000 = R\$ 1.500.000.000,00 (um bilhão e quinhentos milhões de reais).

Comentário: o benefício estimado pela unidade será considerado potencial após a deliberação 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 muito complexo definir até que ponto esse preço foi influenciado pela alteração do preço mínimo.

Exemplo 33 - Elevação do preço mínimo da empresa a ser privatizada

2.10 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 impropriedades”.

O benefício se concretiza, por exemplo, quando o trabalho de acompanhamento da licitação para concessão de serviço público de saneamento 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, o valor máximo da tarifa pública a ser cobrada, em benefício dos consumidores.

Devem ser registrados sob este 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”.

2.10.1 Valoração do benefício quantitativo financeiro da redução de tarifa pública (licitação)

2.10.1.1 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 34, abaixo. 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, a unidade técnica 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 unidade propõe que seja determinada a interrupção do processo de concessão e a publicação de novo edital, com previsão da tarifa correta.

Valor do benefício: $\sum \{ [\text{perda de receita no ano } n] / [(1 + \text{taxa de desconto})^n] \} =$
 $R\$ 10^6/1,07^1 + R\$ 10^6/1,07^2 + R\$ 10^6/1,07^3 + \dots + R\$ 10^6/1,07^{23} + R\$ 10^6/1,07^{24} +$
 $R\$ 10^6/1,07^{25} = R\$ 11.653.583,18$ (onze milhões, seiscentos e cinquenta e três mil, quinhentos e oitenta e três reais e dezoito centavos).

Exemplo 34 - Redução de tarifa pública em sede de licitação

3 METODOLOGIAS ESPECÍFICAS

Neste capítulo 3, abre-se espaço para metodologias específicas para identificação e avaliação dos benefícios de suas ações propostas pela unidade técnica cujo processo de trabalho exija método específico.

A unidade técnica cujo processo de trabalho exija método específico para identificação e avaliação dos benefícios de suas ações, poderá especificar e propor a metodologia necessária, apresentando-a à Segex para avaliação e incorporação do método a este capítulo.

3.1 METODOLOGIA ESPECÍFICA PARA A ÁREA DE PESSOAL

A ação de controle que abrange a área de pessoal pode resultar na expedição de determinações no sentido de que a unidade jurisdicionada:

- a. Devolva os valores indevidamente pagos a seus servidores;
- b. Devolva os valores indevidamente pagos a seus servidores e suspenda ou interrompa os pagamentos;
- c. Apenas suspenda ou interrompa os pagamentos considerados indevidos;
- d. Adote medidas com vistas a receber dos servidores beneficiados, em devolução, os valores indevidamente pagos.

3.1.1 Valoração do benefício quantitativo financeiro na área de pessoal

Nos casos apresentados na seção 3.1 (p. 44) deste Manual, o cálculo dos benefícios quantitativos financeiros deve observar as regras a seguir especificadas.

3.1.1.1 *Devolução de valores indevidamente pagos*

O benefício decorrente da devolução de valores indevidamente pagos deve ser registrado no tipo “Correção de irregularidades ou impropriedades”, conforme apresentado na seção 2.3.1.2 (p. 27). O valor do benefício será o montante irregularmente pago conforme apuração ou estimativa realizada na ação.

Caso a determinação alcance pagamentos realizados há mais de 5 anos, atualizar monetariamente os valores até o 1º dia do mês de janeiro do ano de registro, conforme apresentado na seção 1.3.6 (p. 19) deste Manual.

3.1.1.2 *Suspensão/interrupção dos pagamentos indevidos*

O benefício decorrente da suspensão/interrupção de pagamentos indevidos deve ser registrada no tipo “Correção de irregularidades ou impropriedades”, conforme apresentado na seção 2.3.1.2 (p. 27) deste Manual.

O valor do benefício será o valor total que deixará de ser pago, se havia prazo determinado para os pagamentos. No caso de prazo indeterminado, o benefício é o montante correspondente ao valor que deixará de ser pago no período de 5 anos.

O cálculo deve considerar o alcance estimável da determinação/proposta expedida, em termos de número de servidores e/ou entidades/unidades destinatárias da deliberação.

CONSULTA PÚBLICA

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 TCEES em suas ações de controle externo, doravante denominados volume de recursos fiscalizados (VRF).

Desse modo, será identificado, avaliado e registrado o total dos valores abrangidos pelo objeto de cada ação de controle. Os valores examinados, que representam o VRF, devem ser calculados e indicados na primeira instrução técnica do processo, e registrados em funcionalidade específica do sistema e-TCEES.

4.1 VALORAÇÃO DO VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

O VRF corresponde ao total dos valores abrangidos pela ação em pauta e será estabelecido de acordo com o assunto tratado, conforme apresentado adiante.

4.1.1 Contas de chefe de Poder Executivo

O VRF é o maior entre os seguintes valores constantes das demonstrações contábeis consolidadas do ente: i) ativo; ii) passivo; iii) patrimônio líquido; iv) receita orçamentária arrecadada; ou v) despesa orçamentária empenhada.

4.1.2 Programa de governo ou política pública

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

4.1.3 Prestação ou tomada de contas

Na análise contábil de processos de prestação ou tomada de contas, somente será registrado VRF nos casos em que for realizada fiscalização (auditoria financeira, por exemplo), devendo o referido valor ser registrado conforme indicado na subseção 4.1.5 (p. 47) deste Manual. Caso não seja realizada fiscalização, não será aplicável o registro de VRF.

4.1.4 Tomada de contas especial determinada ou instaurada

O VRF é o valor do prejuízo ou dano em apuração.

4.1.5 Auditoria, inspeção, acompanhamento, levantamento e monitoramento

Nas fiscalizações, em regra, o VRF é a soma dos valores pertinentes ao objetivo da fiscalização. Todavia, no caso de levantamentos e monitoramentos não deve ser registrado VRF.

No caso de auditoria financeira, o VRF é o maior entre os seguintes valores constantes das demonstrações financeiras da entidade: i) ativo; ii) passivo; iii) patrimônio líquido; iv) receita orçamentária arrecadada; ou v) despesa orçamentária empenhada.

4.1.6 Atos de registro de pessoal: aposentadorias, reservas, reformas e pensões

O VRF é o valor correspondente ao total dos proventos percebidos, relativo ao período sob exame. Resulta da multiplicação do valor constante do abono provisório pelo tempo decorrido desde a concessão até a data de exame do processo pertinente pela unidade técnica.

4.1.7 Atos de registro de pessoal: admissões

O VRF é o 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 pela unidade técnica.

4.1.8 Edital de licitação

O VRF é o valor estimado para a operação, constante do processo licitatório.

4.1.9 Contrato, convênio, acordo, ajuste e instrumentos congêneres

O VRF é o total correspondente à importância contratada, conveniada, acordada, ajustada, etc.

4.1.10 Denúncia e representação

O VRF é o valor estimado pelo auditor de controle externo, identificado e justificado no processo.

4.1.11 Outros assuntos

O VRF é o valor estimado pelo auditor de controle externo, identificado e justificado no processo.

4.2 DEMONSTRAÇÃO E REGISTRO

A indicação do volume de recursos fiscalizados pela ação de controle deve constar da instrução preliminar ou inicial ou do relatório de fiscalização e ser claramente registrado no módulo próprio do e-TCEES. A demonstração do VRF no e-TCEES, quanto à forma e ao conteúdo, deve observar, no que couber, as orientações apresentadas nas subseções 1.6.1 (p. 20) e 1.6.2 (p. 21) deste Manual.

Referências

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (Atricon). **Manual de quantificação de benefícios gerados pela atuação dos Tribunais de Contas (MQB)**. Brasília: Atricon, 2020. Disponível em: https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/06/MQB_Manual.pdf. Acesso em: 3 jan. 2022.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria-TCU n.º 59, de 30 de janeiro de 2004**. Institui sistemática de quantificação e registro dos benefícios das ações de controle externo. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 24 abr. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria-TCU n.º 82, de 29 de março de 2012**. Dispõe sobre a identificação, avaliação e registro de benefícios das ações de controle externo, bem como sobre a sistemática de lançamento, acompanhamento e divulgação do indicador de desempenho correspondente. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 24 abr. 2015.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Portaria n.º 236, de 4 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre o registro, no Sistema de Protocolo – PROTOC, de dados relativos a valores examinados, valores a recuperar e recuperados, e a sanções pecuniárias, a partir da atuação do Tribunal. Disponível em: www.tc.df.gov.br. Acesso em: 24 abr. 2015.

ESPÍRITO SANTO. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/CES-2.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2022.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar n.º 621, de 8 de março de 2012**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-2.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2022.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução TC n.º 232, de 31 de janeiro de 2012**. Institui o Código de Ética Profissional dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/07/Res232-2012-C%C3%B3digo-de-%C3%89tica-dos-servidores-1.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2022.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução TC n.º 261, de 4 de junho de 2013**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/Res261-REG-INT-Atualizada-ER-19-2021.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2022.