



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Manual de Quantificação de Benefícios das Ações de Controle Externo do TCE/RN



Manual de Quantificação de Benefícios das Ações de Controle Externo do TCE/RN



HISTÓRICO DE REVISÃO

Data	Versão	Descrição	Equipe
25/11/2021	1.0	Elaboração do manual	Equipe técnica de elaboração do manual



APRESENTAÇÃO

Garantir a boa aplicação dos recursos públicos é a principal missão dos Tribunais de Contas. Agir de forma rápida, de modo a impedir que o dano ao erário seja consolidado, é um desafio permanente. E, cada vez mais, sobretudo com o auxílio das novas tecnologias, o trabalho de fiscalização e auditoria está conseguindo bons resultados nessa área.

Mas como traduzir esses resultados em benefícios para a sociedade?

O cidadão, em última instância, é o maior beneficiado pelo trabalho de controle externo dos recursos públicos. Seja pela atuação preventiva ou pela garantia do ressarcimento por parte de quem fez mau uso do erário, os benefícios gerados acabam se revertendo em prol da sociedade.

Para mensurar tais benefícios é necessária a adoção de metodologia e normas. Nesse contexto, com objetivo de dar mais transparência aos resultados práticos desse trabalho, de forma compreensível e objetiva, apresentamos o Manual de Quantificação de Benefícios das Ações de Controle Externo do TCE/RN. Agora, será possível identificar, avaliar e registrar das ações de controle externo. Tudo devidamente regulamentado por meio da Resolução nº 027/2021-TCE.

O manual foi elaborado tendo por base as diretrizes do projeto 3.7 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) para o biênio 2020-2021, no qual se estabeleceu o apoio à implementação da sistemática de quantificação dos benefícios pelos Tribunais de Contas.

Com este documento, o TCE/RN pretende dar ainda mais transparência às suas ações, quantificando os resultados alcançados, e mostrar à sociedade a sua importância na relevante atribuição constitucional de fiscalizar os recursos públicos.

Paulo Roberto Chaves Alves
Presidente do TCE/RN

COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL – 2021/2022

Presidente

Paulo Roberto Chaves Alves

Vice-Presidente

Renato Costa Dias

Corregedor

Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior

Diretor da Escola de Contas

Carlos Thompson Costa Fernandes

Presidente da 1ª Câmara

Maria Adélia Sales

Presidente da 2ª Câmara

Antônio Gilberto de Oliveira Jales

Ouvidor

Tarcísio Costa

Conselheiros Substitutos

Marco Antônio Montenegro

Antonio Ed Souza Santana

Ana Paula de Oliveira Gomes

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Thiago Martins Guterres

MAPA ESTRATÉGICO DO TCE/RN – 2015/2021





EQUIPE TÉCNICA

Supervisão

Jailson Pereira Tavares – Secretário de Controle Externo

Revisão

Marcelo Santos de Araújo – Auditor de Controle Externo

Gestão do Projeto

Evandro Nunes Franco – Auditor de Controle Externo

Susana Ismael Acle – Auditora de Controle Externo

Elaboração e discussão

Aleson Amaral de Araújo Silva – Auditor de Controle Externo

Adriana Cavalcanti Barreto de Paiva – Diretora de Administração Indireta

Cleyton Marcelo Medeiros Barbosa – Diretor de Assuntos Municipais

Evandro Alexandre Raquel – Diretor de Administração Direta

Francisco Marcelo Assunção de Queiroz – Auditor de Controle Externo

Hugo Barreto Veras – Auditor de Controle Externo

Iara Padilha de Souza Sobrinha de Medeiros – Auditora de Controle Externo

Ilueny Constâncio Chaves dos Santos – Auditor de Controle Externo

José Monteiro Filho – Diretor da Inspeção de Controle Externo

Márcia Soares Marques – Auditora de Controle Externo

Márcio Roberto Loiola Machado – Auditor de Controle Externo

Monique Cristina Gurgel Diógenes – Analista de Controle Externo

Murillo Victor Umbelino Machado – Auditor de Controle Externo

Sheyla Yusk Cunha N. dos S. C. da Rocha – Diretora de Atos de Pessoal

Teresa Cristina Dias Diógenes – Diretora de Despesa com Pessoal

Vilmar Crisanto do Nascimento – Auditor de Controle Externo

Natal/RN, novembro de 2021.

SIGLAS

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MQB – Manual de Quantificação de Benefícios Gerados pela Atuação dos Tribunais de Contas

NBASP – Normas Brasileiras de Auditoria no Setor Público

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PFA – Plano de Fiscalização Anual

PPP – Parceria Público-Privada

SECEX – Secretaria de Controle Externo

SisDGF – Sistema de Documentação e Gestão da Fiscalização

TCE/RN – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte

UCE – Unidade Técnica de Controle Externo

VRF – Volume de Recursos Fiscalizados

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 ASPECTOS GERAIS	12
2.1 Classificação e caracterização	12
2.1.1 Valoração dos benefícios quantitativos financeiros	13
2.1.2 Valoração dos benefícios quantitativos não financeiros	14
2.1.3 Valoração dos benefícios qualitativos.....	14
2.2 Identificação	15
3 REGISTRO E DEMONSTRAÇÃO	17
3.1 Forma	18
3.2 Conteúdo geral do formulário.....	18
3.4 Proposta de benefício	20
3.5 Benefício potencial.....	20
3.6 Benefício efetivo	20
4 TIPOS DE BENEFÍCIOS	22
4.1 Sanção aplicada pelo Tribunal.....	22
4.2 Restituição de recursos financeiros a órgão ou entidade da Administração.....	22
4.2.1 Débito imputado pelo Tribunal.....	23
4.2.2 Restituição por terceiros a cargo da Administração	23
4.2.3 Restituição voluntária, sem imputação em débito	23
4.3 Correção de irregularidades ou impropriedades	24
4.3.1 Valoração do benefício quantitativo financeiro da correção de irregularidades e impropriedades	24
4.3.1.1 Redução de tarifa pública (revisão tarifária).....	25
4.3.1.2 Glosa ou impugnação de despesas	25
4.3.1.3 Redução de valor contratual	26
4.3.1.4 Compensação financeira	27
4.3.1.5 Execução de garantia	28
4.3.1.6 Aplicação de multa prevista em contrato ou em legislação específica	29
4.3.1.7 Correção de vícios ou defeitos no objeto contratado.....	29
4.3.1.8 Correção de incompatibilidades entre o objeto em execução ou executado e o projeto ou termo de referência	30
4.3.1.9 Redução de preço máximo em processo licitatório específico.....	30
4.3.1.10 Aperfeiçoamento em metodologia de estimativa de custos ou redução de preços em tabelas oficiais.....	31

4.3.1.11 Elevação do preço mínimo da outorga de serviço público, de uso de bem público ou da empresa a ser privatizada	31
4.3.1.12 Redução de tarifa pública (licitação).....	33
4.3.2 Valoração do benefício quantitativo não financeiro da correção de irregularidades e impropriedades	34
4.4 Benefícios quantitativos financeiros na área de pessoal e previdência	35
4.4.1 Devolução de vantagem paga indevidamente.....	35
4.4.2 Suspensão ou interrupção de pagamento, em folha, de vantagem indevida	35
4.4.2.1 Suspensão ou interrupção de pagamento, em folha, de vantagem indevida, por tempo determinado.....	35
4.4.2.2 Suspensão ou interrupção de pagamento, em folha, de vantagem indevida, por tempo indeterminado.....	36
4.4.2.3 Suspensão ou interrupção de pagamento de vantagem indevida na concessão de benefício previdenciário sujeito a registro	36
4.4.2.4 Suspensão ou interrupção de pagamento de vantagem indevida na contratação temporária de pessoal (registro de ato de pessoal)	37
4.4.2.5 Suspensão ou interrupção de pagamento de vantagem indevida na admissão em cargo efetivo (registro de ato de pessoal)	37
4.5 Incremento da economia, eficiência ou efetividade de órgão ou entidade de Administração Pública ou de programa de governo	38
4.5.1 Valoração do benefício quantitativo financeiro do incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da Administração Pública ou de programa de governo	39
4.5.1.1 Eliminação de desperdícios ou redução de custos administrativos.....	39
4.5.1.2 Elevação da receita ou da arrecadação.....	40
4.5.1.3 Valoração de benefícios quantitativos financeiros para casos específicos do incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo	40
4.5.2 Valoração do benefício quantitativo não financeiro do incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da Administração Pública ou de programa de governo.....	41
4.5.2.1 Melhorias no atendimento ao cidadão	41
4.5.2.2 Melhorias na gestão de risco e de controles internos	41
4.5.2.3 Valoração de benefícios quantitativos não financeiros para casos específicos do incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo.....	42
4.5.3 Valoração dos benefícios qualitativos do incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da Administração Pública ou de programa de governo	42
4.6 Outros benefícios	43
REFERÊNCIAS.....	45

1 INTRODUÇÃO

O papel conferido aos Tribunais de Contas pela Constituição da República de 1988 evidencia a importância desses órgãos na garantia da boa aplicação dos recursos públicos e da eficiência e efetividade das políticas públicas destinadas à consecução dos direitos e garantias fundamentais dos nacionais e estrangeiros residentes no Brasil.

Essa importância, no entanto, não é facilmente perceptível, principalmente para a população em geral, principal destinatária dos benefícios gerados pela atuação dos Tribunais de Contas na defesa do Erário.

É evidente a necessidade de transparência e de compreensão objetiva dos resultados do exercício da atividade-fim dos Tribunais de Contas, até mesmo para garantia do respaldo não apenas normativo, mas efetivo, de sua atuação, como preconizam as Normas Brasileiras de Auditoria no Setor Público (NBASP 12 – Valor e Benefícios dos Tribunais de Contas – Fazendo a Diferença na Vida dos Cidadãos).

Por isso, é fundamental a instituição de uma metodologia de mensuração dos benefícios das atividades de controle externo, que, mesmo sendo tarefa complexa, deixa perceptível, a todos os olhos, todo o trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas.

No âmbito do TCE/RN, o presente manual foi desenvolvido para viabilizar a identificação, avaliação e registro dos benefícios das ações de controle externo, como parte integrante da Resolução nº 027/2021-TCE, propiciando orientações aos atores envolvidos na quantificação desses benefícios, além da transparência, para todo o público externo, relativamente à metodologia adotada para se chegar ao resultado divulgado.

A metodologia foi elaborada tendo como base principal o Manual de Quantificação de Benefícios Gerados pela Atuação dos Tribunais de Contas (MQB), desenvolvido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), constando também subsídios dos manuais e orientações relativas à quantificação e registro de benefícios de outros Tribunais de Contas que incorporaram a prática com sucesso (ver referências).

Ressalta-se que o presente Manual não esgota os tipos e metodologias de benefícios, sendo possível a inserção de novas rotinas, as quais tenham por origem processos de trabalhos que exijam métodos específicos para identificação e avaliação dos benefícios das ações de controle externo, podendo ser propostas pelas Unidades Técnicas de Controle Externo (UCE) a qualquer momento, conforme previsto pelo parágrafo único do art. 7º da Resolução nº 027/2021-TCE, devendo a Secretaria de Controle Externo (SECEX) proceder com a avaliação e incorporação do respectivo método a este manual.

2 ASPECTOS GERAIS

Os benefícios das ações de controle externo devem ser identificados em cada ação de controle externo 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, ainda por se concretizar.

Para a identificação dos benefícios das ações de controle externo, as seguintes indagações devem ser feitas:

- Qual o ganho ou vantagem ou benefício obtido com o trabalho realizado?
- O benefício é concreto e decorre diretamente da ação do Tribunal (benefício direto)?
- O benefício depende e sofre a influência de fatores alheios à atuação do Tribunal (benefício indireto)?

Avaliadas essas ponderações, tanto no planejamento geral das fiscalizações e ações de controle, quanto na conclusão desses trabalhos, haverá subsídios para concluir se a ação de controle é capaz de produzir benefícios, sendo possível efetuar o registro de acordo com as orientações e metodologias expostas neste manual.

2.1 Classificação e caracterização

Os benefícios do controle podem ser classificados como diretos ou indiretos:

- **Benefício direto** – são classificados como diretos os benefícios que decorrem diretamente da atuação do Tribunal, isto é, aqueles que se concretizam no atendimento, pelo jurisdicionado, ao determinado ou recomendado pelo Tribunal de Contas.
- **Benefício indireto** – 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 determinação ou recomendação. Fatores exógenos, como a situação econômica local ou nacional, escolhas políticas ou resultados de procedimentos concorrenciais podem influir na concretização ou não do benefício apontado.

Já a avaliação do benefício da ação de controle externo engloba a sua caracterização e sua valoração. Assim, ele pode ser caracterizado das seguintes maneiras:

- **Benefício quantitativo financeiro** – o benefício será quantitativo financeiro sempre que puder ser expresso em unidades monetárias. Exemplos de benefícios tipicamente financeiros são aqueles referentes a: débito imputado; multa; interrupção de pagamento de vantagem indevida a servidores; glosa ou impugnação de despesas; redução de valor contratual; redução de preço máximo em procedimento licitatório, entre outros.
- **Benefício quantitativo não financeiro** – será quantitativo não financeiro o benefício cuja quantificação seja viável em unidades de medida que não sejam monetárias (número de beneficiários, percentual, tempo etc.). Benefícios assim caracterizados

ocorrem em ações nas quais se determine ou recomende, por exemplo, a adoção de alguma medida que leve à agilização de prestação de determinado serviço público (redução no tempo, em dias ou meses, no prazo de atendimento a demandas dos cidadãos; incremento no percentual de atendimentos em um período). Benefícios quantitativos não financeiros podem estar atrelados a um financeiro (exemplo: diminuição na quantidade de itens necessários para o funcionamento adequado de um equipamento público, resultando em economia também em termos monetários).

- **Benefício qualitativo** – caracteriza-se como qualitativo o benefício que, mesmo sendo observado, for de mensuração complexa, totalmente subjetiva ou inviável. A impossibilidade de quantificação, no entanto, não diminui a importância do benefício. As ações de controle externo, em regra, geram benefícios de viés qualitativo. São exemplos de benefícios qualitativos o atendimento a determinações ou recomendações que resultem, direta ou indiretamente, no aperfeiçoamento de normas e da própria Administração Pública; no aumento da transparência das informações do órgão; redução do sentimento de impunidade; fornecimento de subsídios para a atuação de outros órgãos, dentre outros.

Tendo em vista que a melhor e mais clara forma de expressar a importância da atuação do Tribunal de Contas para o público externo (mídia e população, principalmente) é aquela demonstrada em valores, e para facilitar sua consolidação para divulgação, quando o benefício puder ser registrado em mais de uma forma, **deve ser dada preferência para o seu registro como quantitativo em relação ao qualitativo, e, dentre os quantitativos, para o registro como financeiro em relação ao não financeiro.**

2.1.1 Valoração dos benefícios quantitativos financeiros

Em consonância com o estabelecido na Resolução nº 027/2021-TCE, assim como nas melhores práticas verificadas nos demais Tribunais de Contas e no MQB, o cálculo dos benefícios financeiros deve seguir as orientações e metodologias contidas tanto no normativo mencionado acima quanto neste manual para cada tipo de benefício, bem como os parâmetros gerais de cálculo resumidos a seguir:

- **Prazo** – Deve ser considerado, para fins de cálculo, o prazo real de duração dos efeitos da ação de controle realizada ou estimado pelo Tribunal de Contas, desde que devidamente justificado. No caso de impossibilidade de se identificar ou estimar o prazo real, devem ser observados os prazos definidos nas metodologias de cálculo previstas neste manual. Inexistindo, ainda, a metodologia específica para o assunto, deve ser considerado o prazo de **doze meses** para situações gerais.
- **Alcance ou abrangência** – O cálculo do benefício deve considerar, também, os reflexos da ação de controle em outros atos de gestão que não fizeram parte do escopo da fiscalização ou não integravam o foco das determinações expedidas.
- **Custos de implementação** – Sempre que viável, devem ser estimados e considerados, no cálculo do benefício do controle, os custos de implementação, pelo jurisdicionado, das determinações ou recomendações expedidas pelo Tribunal, os quais serão descontados do benefício previsto.
- **Atualização monetária** – Caso o benefício se refira a valores monetários cujo intervalo de tempo entre o acontecimento do fato gerador e a data do registro do benefício

supere o interregno de cinco anos, o montante deve ser atualizado até a data de referência. Não devem ser incluídos juros no cálculo.

- **Desconto** – Tratando-se de situações que gerem benefícios financeiros somente em momento posterior ao prazo de cinco anos, contados a partir da data do registro do benefício, o montante correspondente deve ser trazido a valor presente mediante desconto da taxa prevista ou mais adequada para o caso concreto.
- **Data de referência** – A data de **1º de janeiro do ano de registro do benefício** deve ser utilizada como data final para a atualização monetária, ou o cálculo a valor presente.
- **Preferência** – Havendo duas ou mais formas de se estimar um benefício quantitativo, **o Tribunal deve optar pelo cálculo mais conservador**, ou seja, dentre os valores apurados de benefícios, deve-se utilizar o menor.

2.1.2 Valoração dos benefícios quantitativos não financeiros

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

Tais benefícios devem ser avaliados quanto à abrangência e alcance dos efeitos da ação de controle correspondente, situação esta que deve ser descrita de acordo com a memória de cálculo e os campos das tabelas ou ferramentas eletrônicas destinadas ao registro do benefício no TCE/RN, em especial nos benefícios considerados de alto impacto.

2.1.3 Valoração dos benefícios qualitativos

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

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

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

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

Os tipos e subtipos de benefícios qualitativos a serem registrados são os constantes neste manual, o que não impede o cadastro de benefício não previsto, mediante apresentação e proposição da metodologia necessária à Secretaria de Controle Externo (SECEX) para avaliação e incorporação a este manual.

2.2 Identificação

Em regra, os benefícios decorrem das deliberações emanadas pelo Tribunal, de forma singular (monocrática) ou colegiada, e estão, geralmente, relacionados às propostas de encaminhamento elencadas nas manifestações (relatórios, informações etc.) das Unidades Técnicas de Controle Externo (UCE). Também pode ocorrer de os benefícios não estarem atrelados especificamente às propostas de encaminhamento e serem inerentes à atuação rotineira do Tribunal, como a expectativa de controle ou impactos sociais positivos perceptíveis.

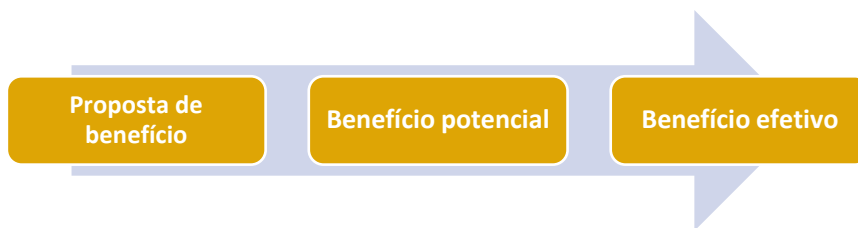
Alguns benefícios podem ser confirmados ou concretizados ainda durante a fase pré-processual ou anteriormente à decisão. São os casos em que, identificadas impropriedades, irregularidades ou oportunidades de melhoria no curso da ação de controle externo, a unidade jurisdicionada, alertada pela UCE, adota medidas com vistas à sua correção, ou implementação, conforme o caso, independente de deliberação do Tribunal.

Diante do exposto, evidencia-se a identificação do benefício em razão do seu estágio, a depender da fase da identificação ou da sua concretização, independente do momento, nas seguintes situações:

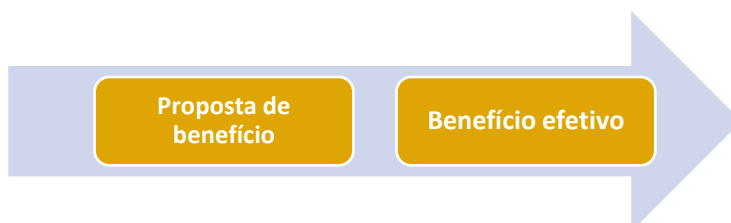
- **Proposta de benefício** – refere-se ao benefício identificado pela UCE e relacionado às propostas de encaminhamento, mas que ainda não tenham sido apreciadas pela instância decisória (Relatoria, Câmara ou Pleno);
- **Benefício potencial** – refere-se ao benefício associado à apreciação, cautelar ou de mérito, pela instância decisória, quer tenham sido levantadas e analisadas pela UCE, quer tenham sido decorrentes da avaliação dos julgadores (é potencial porque depende do atendimento à decisão para se concretizar);
- **Benefício efetivo** – refere-se ao benefício da ação de controle cuja concretização foi confirmada pela UCE, na maioria das situações, ou pelo setor competente, nos casos de multa e débito imputado. O benefício é real, efetivo, concreto. Ele pode ocorrer nas seguintes situações:
 - durante a execução da ação de controle externo, por iniciativa dos gestores e antes da proposta de encaminhamento da UCE ou da apreciação da instância decisória; ou
 - em sede de monitoramento das decisões, verificado o atendimento ao que foi determinado.

Os fluxos mais comuns dos estágios dos benefícios são os abaixo relacionados:

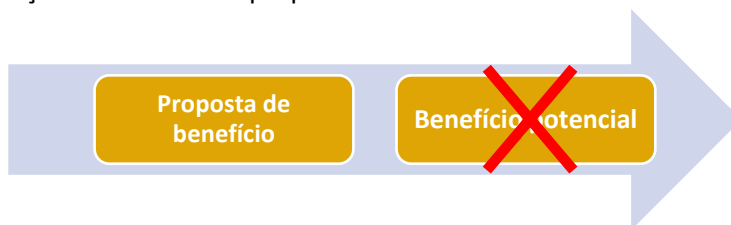
1. Quando a UCE propõe e o benefício é acolhido pela instância decisória, sendo confirmado em sede de monitoramento pela unidade competente:



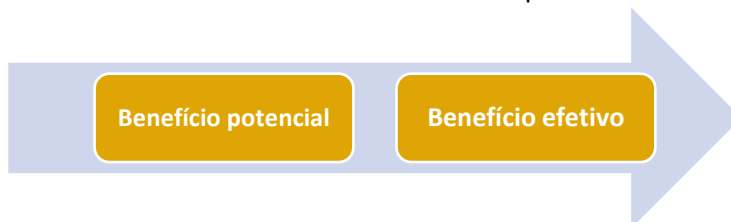
2. Quando, durante a execução da ação de controle externo, os gestores, por sua iniciativa, corrigem achados constatados pela UCE e concretizam o benefício:



3. Quando a instância decisória não acolhe encaminhamento elaborado pela UCE que tenha relação com benefício proposto:



4. Quando a relatoria ou o colegiado decidem além dos encaminhamentos propostos pela UCE, gerando uma medida adicional que, por sua vez, prevê um novo benefício, sendo este confirmado em sede de monitoramento pela unidade competente:

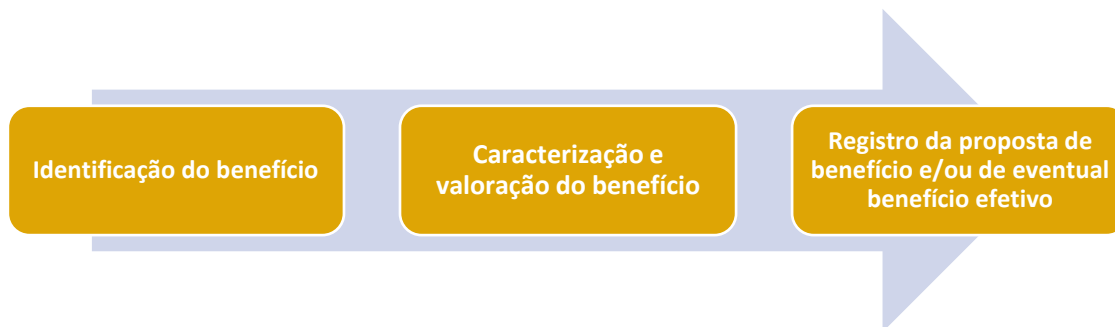


Em verdade, sejam potenciais ou efetivos, os trabalhos e análise necessários devem ser conduzidos e realizados com foco nos resultados a serem alcançados e nos benefícios decorrentes da ação de controle externo.

3 REGISTRO E DEMONSTRAÇÃO

O benefício da ação de controle externo deve ser claramente registrado, sendo o seu processo constituído de três etapas obrigatórias.

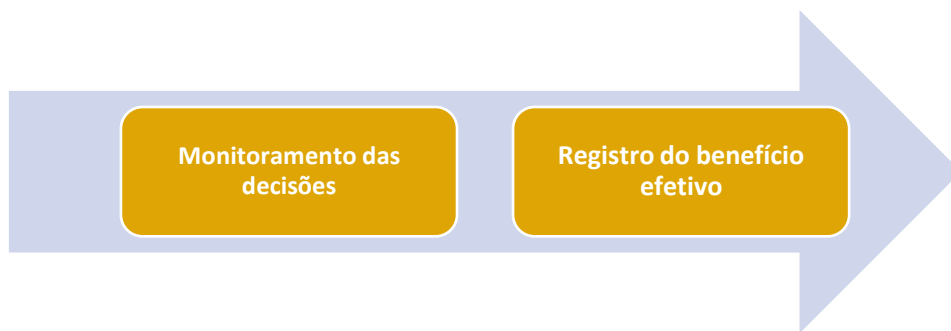
A primeira etapa, ilustrada abaixo, resulta no encaminhamento de uma proposta de benefício. Nesta fase, estão envolvidos os subprocessos de identificação do benefício, sua caracterização e valoração e, por fim, o registro da proposta de benefício e/ou eventual benefício efetivo. **O cadastro, nesta etapa, é efetuado pela Unidade Técnica de Controle Externo**, até a conclusão da informação técnica ou relatório final de fiscalização, e na análise técnica de defesa.



Na sequência, o benefício passa a se relacionar com a apreciação do mérito da ação de controle externo, a cargo das instâncias decisórias do Tribunal (de forma monocrática ou colegiada), conforme o caso, com o registro do benefício potencial que melhor representa a decisão vinculada. **O registro do benefício potencial deve ser efetuado pela Secretaria de Controle Externo.**



A terceira etapa, ilustrada abaixo, ocorre, em regra, na fase de monitoramento das decisões emanadas pelo Tribunal e resulta no registro do benefício efetivo, **devendo o cadastro ser efetuado pela unidade competente**. Todavia, benefícios efetivos também já podem ser observados durante a fase de fiscalização ou apreciação técnica de defesa pela UCE, conforme exposto anteriormente.



3.1 Forma

Quanto à forma, a demonstração e o registro dos benefícios, enquanto não implementada ferramenta eletrônica com essa finalidade, serão realizados em planilhas e formulários padrões expedidos pela SECEX, ou mediante a apresentação de memória de cálculo. Após implementação da ferramenta, o manual será atualizado.

No caso dos benefícios quantitativos (financeiros ou não financeiros) de menor complexidade ou com padrão de cálculo já definido por este manual, assim como dos benefícios qualitativos, o preenchimento do formulário geral de cadastro de benefícios é suficiente. Por outro lado, no caso de benefícios quantitativos de apuração e descrição complexa, deve haver a demonstração em memória de cálculo específica, a ser armazenada em local a ser designado pela SECEX.

3.2 Conteúdo geral do formulário

Independente da fase de registro, o conteúdo do formulário padrão de preenchimento será o seguinte:

ID (PFA)	Número do Id registrado no Plano de Fiscalização Anual (PFA). Não incluir zeros à esquerda.
Processo – Nº	Número do processo, no âmbito do Tribunal de Contas, relacionado à fiscalização. Preencher no formato “XXXXXX/XXXX”. No caso da inexistência de processo associado, preencher a coluna com “N/A” (sem aspas).
Dimensão de Fiscalização	Dimensão de fiscalização dentre as opções previstas pela Resolução nº 017/2016-TCE: Contas de Governo / Contas de Gestão / Atuação Concomitante / Fiscalizações Especiais / Atuação em Atos de Pessoal / Gestão de Estoque Processual.
Instrumento de Fiscalização	Preenchimento do instrumento de fiscalização utilizado para a ação, conforme o Regimento Interno do TCE/RN:

	Auditoria / Acompanhamento / Inspeção / Levantamento / Monitoramento. Em caso de ação não relacionada a qualquer dos tipos, preencher com “ N/A ” (sem aspas).
Decisão/Acórdão	Número da decisão ou acórdão emanado pelo Tribunal (se houver).
Encaminhamento/Providência	Inserção do resumo do encaminhamento ou da providência sugerida cujo cumprimento gerará o benefício associado.
Tipo de Benefício	Escolha do tipo de benefício de acordo com o manual.
Subtipo de Benefício	Escolha do subtipo de benefício de acordo com o manual (se houver).
Área Temática	Preenchimento da área temática geral conforme relação a ser divulgada pela SECEX.
Estágio	Identificação do benefício de acordo com o seu estágio, dentre as seguintes opções: Proposta de benefício / Benefício potencial / Benefício efetivo.
Ocorrência	Fase da ação de controle externo (pré-processual ou processual) na qual houve o registro do benefício, dentre as seguintes: Instrução técnica / Relatório de fiscalização / Análise técnica de defesa / Decisão / Monitoramento.
Característica	Preenchimento da característica do benefício, dentre as seguintes opções: Benefício quantitativo financeiro / Benefício quantitativo não financeiro / Benefício qualitativo.
Valor/Quantidade/Descrição	Preenchimento do benefício de acordo com a sua característica.

3.3 Conteúdo da memória de cálculo

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

- A situação de fato relacionada aos benefícios já confirmados (efetivos) ou às propostas de encaminhamento da UCE (propostas de benefícios);
- Os cálculos realizados, a taxa de desconto utilizada e as justificativas para o prazo considerado como de duração dos efeitos do benefício, quando for o caso;
- A indicação da origem dos dados necessários à completa compreensão do benefício, devendo estes dados estarem disponíveis nos anexos do relatório ou instrução técnica, ou nos arquivos referentes à ação fiscalizatória no Sistema de Documentação e Gestão da Fiscalização (SisDGF).

3.4 Proposta de benefício

A Unidade Técnica de Controle Externo procederá com o registro das propostas de benefício até a emissão do relatório ou informação técnica, conforme o caso, mediante o preenchimento dos campos do tópico 3.1 aplicáveis à fase de cadastro.

3.5 Benefício potencial

Após deliberação de mérito, a Secretaria de Controle Externo deve ratificar, na planilha ou formulário, no prazo de trinta dias contados da publicação da decisão, as propostas de benefício lançadas pela UCE, o que resultará na assunção das propostas de benefício 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 SECEX deve realizar os devidos ajustes 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 a que se refere o benefício.

3.6 Benefício efetivo

O registro dos benefícios efetivos geralmente é realizado em sede de monitoramento das decisões do Tribunal, devendo ser vinculado ao benefício potencial correspondente, o que oferecerá uma visão da evolução do estado do benefício ao longo da ação de controle.

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

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

No caso de identificação de benefícios efetivos que não foram anteriormente apontados como potenciais, deve ser efetuado um novo registro de benefício no âmbito do processo original,

qualificando-o como “Benefício efetivo”, sem necessidade de vinculação ao benefício potencial correspondente.

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

4 TIPOS DE BENEFÍCIOS

4.1 Sanção aplicada pelo Tribunal

Trata-se das sanções passíveis de serem aplicadas pelo Tribunal com fundamento na Lei Complementar Estadual nº 464/2012 (Lei Orgânica do TCE/RN), quais sejam:

- **Multa** – artigos 107, 107-A, 107-B e 110;
- **Inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Estadual e Municipal** – art. 108;
- **Declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Estadual e Municipal** – art. 109.

No caso da multa, o benefício deve ser registrado como quantitativo. Nos demais subtipos, o benefício deve ser registrado como qualitativo.

Ordinariamente, a dosimetria da pena, que constará da decisão, cabe à instância julgadora. Não obstante, para efeitos de uniformização de procedimentos, vale estabelecer alguns critérios para o registro dos benefícios nas situações em que houver proposta de encaminhamento (proposta de benefício) pela aplicação de multa.

Nos casos em que houver ato normativo estabelecendo valor certo para a multa, deve este ser o registrado pela Unidade Técnica de Controle Externo. Por outro lado, caso não haja previsão normativa de valor certo, a proposta de benefício deve ser cadastrada com valor zero. Quando do cadastro dos benefícios potencial e efetivo, conforme o caso, haverá o registro do valor conforme a decisão e o recolhimento.

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

Benefício: Valor total da multa aplicada

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

4.2 Restituição de recursos financeiros a órgão ou entidade da Administração

No caso de benefícios relativos à restituição de recursos financeiros ao Erário, a característica sempre será a de benefício quantitativo financeiro. Há a situação referente ao débito imputado pelo Tribunal, que é a penalidade aplicável àquele que der causa a prejuízo financeiro à Administração Pública, ocasião em que o Tribunal determinará o ressarcimento do valor total do prejuízo aos cofres públicos após julgamento pela irregularidade de contas.

As demais hipóteses de restituição constantes nos demais subtópicos diferem do débito, pois não há proposta de irregularidade de contas e de condenação ao recolhimento do débito, mas, sim, determinação para que o órgão ou entidade adote providências para obter a devolução dos recursos ou mesmo a restituição espontânea.

4.2.1 Débito imputado pelo Tribunal

É o valor do débito (penalidade aplicável àquele que der causa a prejuízo financeiro à Administração Pública, ocasião em que o Tribunal determinará o ressarcimento do valor total do prejuízo aos cofres públicos) incluído na proposta de encaminhamento (proposta de benefício), ou confirmado por acórdão condenatório do Tribunal (benefício potencial) ou comprovadamente recolhido pelo responsável (benefício efetivo). Os débitos devem ser registrados com atualização monetária, se cabível, mas sem inclusão dos juros respectivos.

Caso: Em ação de auditoria nas contas anuais de uma Prefeitura, constataram-se irregularidades, de responsabilidade do então gestor, que geraram prejuízo aos cofres públicos, na ordem de R\$ 2.000.000,00. O Tribunal imputou o agente responsável em débito, determinando o ressarcimento do valor do prejuízo ao Erário.

Benefício: R\$ 2.000.000,00

Comentário: O benefício corresponde ao valor total do débito imputado.

4.2.2 Restituição por terceiros a cargo da Administração

É o valor devolvido ao Erário por cobrança da Administração, em razão de obrigação de fazer determinada pelo Tribunal neste sentido, a terceiro (servidor, beneficiário, instituição conveniente, empresas etc.) que recebeu vantagem ou valor indevido.

Caso: Em ação de auditoria na gestão de pessoal de um órgão, constatou-se o depósito de remuneração, de R\$ 2.000,00 mensais, em conta de servidor falecido, por três meses, após seu óbito. O Tribunal determinou ao órgão que, além da interrupção do pagamento, fossem tomadas as medidas necessárias à restituição do valor.

Benefício: 3 (meses)x R\$ 2.000,00 (remuneração mensal) = R\$ 6.000,00

Comentário: O benefício corresponde ao ressarcimento obtido pelo órgão após cobrança à instituição bancária ou eventual sacador.

4.2.3 Restituição voluntária, sem imputação em débito

É o valor devolvido ao Erário de forma voluntária pelo terceiro que recebeu vantagem ou valor indevido sem a interveniência direta do Tribunal neste sentido. Este tipo de benefício será cadastrado apenas no estágio de benefício efetivo.

Caso: Em análise de Prestação de Contas de contrato de gestão com a empresa X, a equipe de fiscalização detectou repasses sem a devida comprovação dos gastos (40% do valor total do contrato) após o período previsto em contrato para a comprovação das despesas. Após a emissão de relatório preliminar para o gestor e cientificação da empresa sobre o achado, a mesma procedeu com a devolução do valor indevido ao Erário anteriormente à decisão do Tribunal sobre o assunto.

Despesa total estimada da gestão de R\$ 1.200.000,00.

Benefício: $0,4 \times R\$ 1.200.000,00 = R\$ 480.000,00$

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

4.3 Correção de irregularidades ou impropriedades

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

- Redução de tarifa pública, por impropriedades ou erros detectados no processo de revisão tarifária;
- Glosa ou impugnação de determinada despesa;
- Redução do valor de determinado(s) contrato(s);
- Compensação financeira na execução de contrato para corrigir impropriedades;
- Execução de garantia contratual para ressarcimento de prejuízos;
- Aplicação de multa específica em contrato ou em legislação específica;
- Correção de vícios, defeitos ou incompatibilidades no objeto contratado;
- Exigência de ações por parte do contratado para defesa ambiental;
- Execução de garantias de créditos vencidos integrantes de sua carteira, típicos dos financiamentos concedidos por instituições financeiras;
- Redução de preço máximo em processo licitatório específico;
- Aperfeiçoamento em metodologias de estimativas de custos ou redução preços em tabelas oficiais;
- Elevação do preço mínimo de outorga do serviço público, de uso de bem público ou da empresa a ser privatizada;
- Redução de tarifa pública (licitação); dentre outros.

Os tipos de benefícios aqui elencados podem ser caracterizados como benefícios quantitativos (financeiros e não financeiros) ou qualitativos, a depender do caso concreto. Ressalta-se a preferência pelo registro do benefício quantitativo financeiro, quando possível quantificar desta forma.

4.3.1 Valoração do benefício quantitativo financeiro da correção de irregularidades e impropriedades

Os exemplos a serem relacionados abaixo podem se referir a benefícios tipicamente financeiros, identificados no âmbito das análises e verificações realizadas no curso da ação de

controle externo. Nesses casos, sua representação monetária deve ser calculada e registrada e corresponde, nas situações exemplificativas, aos valores especificados abaixo.

4.3.1.1 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. Deve-se apurar o montante a valor presente com base na taxa de desconto aplicável ao caso concreto.

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

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

4.3.1.2 Glosa ou impugnação de despesas

O benefício é o valor da despesa glosada ou impugnada, conforme os exemplos abaixo. Deve constar, ainda, a memória de cálculo relativa ao valor do benefício, relativa a cada caso específico.

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

Benefício: R\$ 800.000,00

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

Benefício: R\$ 300.000,00

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

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

4.3.1.3 Redução de valor contratual

O benefício é a diferença entre o valor contratual inicial e o valor após a análise técnica (proposta de benefício) ou decisão do Tribunal de Contas (benefícios potencial e efetivo) determinando a redução, conforme os exemplos abaixo:

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

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

Comentário: A metodologia utilizada para estimar a necessidade de redução do valor contratual em 40% deve ser demonstrada pelo Tribunal (relatório e memória de cálculo).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Benefício: R\$ 300.000,00

Comentário: O benefício corresponde ao valor total que foi reduzido no processo de contratação após a determinação do Tribunal de modo que atendesse apenas a parte do sistema que se encontrava sem manutenção obrigatória pela empresa instaladora.

4.3.1.4 *Compensação financeira*

O benefício é o valor total a ser compensado, conforme o exemplo abaixo:

Caso: A autarquia estadual X firmou convênio com determinado Município para a restauração de uma rodovia estadual. Entretanto, o Tribunal constatou que os preços contratados pelo Município com uma empreiteira privada eram superiores aos de mercado. Além do saldo contratual correspondente aos serviços ainda não executados, conforme exemplo anterior, o Tribunal determina que o valor pago a maior nas faturas já liquidadas seja compensado nas próximas faturas a serem pagas à empreiteira. Nesse caso, o total das faturas já liquidadas é de R\$ 5.000.000,00 e a Corte determina que a compensação corresponda a 40% do valor a ser pago.

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

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

4.3.1.5 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 dispendir com a execução das garantias, conforme ilustrado a seguir:

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

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

Benefício: R\$ 600.000,00

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

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

Benefício: R\$ 7.000.000,00

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

4.3.1.6 Aplicação de multa prevista em contrato ou em legislação específica

O benefício é o valor da multa prevista, conforme ilustrado no exemplo abaixo:

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

Benefício: $0,20 \times R\$ 240.000,00 = R\$ 48.000,00$

Comentário: O benefício corresponde ao valor da multa contratual.

4.3.1.7 Correção de vícios ou defeitos no objeto contratado

Deve ser considerado como benefício o maior entre os seguintes valores: o estimado para corrigir o vício ou defeito; ou a despesa adicional provocada pela existência do vício ou defeito, conforme ilustrado a seguir:

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

Benefício: Maior valor entre $40 \times R\$ 50,00$ (R\$ 2.000,00) e $12 \times R\$ 1.000,00$ (R\$ 12.000,00) = R\$ 12.000,00

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

4.3.1.8 Correção de incompatibilidades entre o objeto em execução ou executado e o projeto ou termo de referência

Deve ser considerado como benefício o maior entre os seguintes valores: o estimado para os serviços necessários à compatibilização do objeto contratado com as especificações ou com o projeto; ou a despesa adicional que seria provocada pelo não atendimento das especificações ou do projeto, conforme ilustrado nos exemplos a seguir:

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

Benefício: $20 \times R\$ 800.000,00 = R\$ 16.000.000,00$

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

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

Benefício: R\$ 198.800,00

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

4.3.1.9 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 das medidas que resultarão na redução do preço máximo desse certame.

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

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

Benefício: R\$ 1.000.000,00 – R\$ 400.000,00 = R\$ 600.000,00

Comentário: A metodologia utilizada para estimar o preço máximo em R\$ 400.000,00 precisaria ser demonstrada no relatório e memória de cálculo.

4.3.1.10 Aperfeiçoamento em metodologia de estimativa de custos ou redução de preços em tabelas oficiais

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

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

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 seja demasiadamente complexo estimar o prazo de duração dos efeitos do benefício, o cálculo deve se limitar a doze meses, conforme as orientações de registro deste manual.

4.3.1.11 Elevação do preço mínimo da outorga de serviço público, de uso de bem público ou da empresa a ser privatizada

Trata-se de benefício vinculado a processos em que a ação de controle realizada resulta, ou pode resultar, no aumento do valor mínimo estabelecido em processos de outorga de serviço

público ou de uso de bem público, ou ainda em processos de privatização de empresas, inclusive instituições financeiras.

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

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

Caso se trate de certames em que se adjudica o objeto ao licitante que ofertar a menor tarifa a ser cobrada dos consumidores/usuários, o benefício correspondente deve ser registrado no tipo “redução de tarifa pública (licitação)”. Por sua vez, em licitações para parcerias público-privadas em cujo certame se define que o ganhador será o licitante que ofertar a menor contraprestação do parceiro público, o benefício correspondente deve ser registrado no tipo “redução de preço máximo em processo licitatório específico”. A valoração do benefício quantitativo financeiro deste subtipo pode ocorrer nas seguintes situações:

- **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 já seja paga de forma diluída ao longo da execução contratual, em prazo superior a cinco anos, deve-se apurar o montante a valor presente com base na taxa de desconto aplicável ao caso concreto.

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

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

- **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 a intervenção do Tribunal, conforme ilustrado abaixo:

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

Benefício: R\$ 2.500.000.000 – R\$ 1.000.000.000 = R\$ 1.500.000.000,00

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

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

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

Caso se trate de certames em que se adjudica o objeto ao licitante que ofertar o maior preço a ser pago ao poder concedente, o benefício correspondente deve ser registrado no tipo “elevação de preço mínimo da outorga ou da empresa a ser privatizada”.

A quantificação deste subtipo como benefício quantitativo financeiro corresponde ao valor estimado da perda de receita da concessionária até o final do prazo de concessão, conforme ilustrado a seguir. Deve ser apurado o montante a valor presente com base na taxa de desconto aplicável ao caso concreto.

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

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

4.3.2 Valoração do benefício quantitativo não financeiro da correção de irregularidades e impropriedades

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

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

Benefício: Área adicional disponibilizada ao público.

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

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

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

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

Comentário: Considerar o foco das determinações (se abrangentes ou pontuais), bem como as competências e âmbito de atuação do fiscalizado para avaliar o impacto da determinação.

4.4 Benefícios quantitativos financeiros na área de pessoal e previdência

A ação de controle externo que abrange a área de pessoal e previdência pode resultar na expedição de determinações no sentido de que a unidade jurisdicionada efetue algumas das situações relacionadas nos tópicos abaixo.

4.4.1 Devolução de vantagem paga indevidamente

O benefício decorrente da devolução de valores indevidamente pagos deve ser registrado no tipo “restituição por terceiros a cargo da Administração”, conforme apresentado no tópico 4.2.2 deste manual. O valor do benefício será o montante irregularmente pago, conforme a apuração ou estimativa realizada na ação de controle externo.

Caso a determinação alcance pagamentos realizados há mais de cinco anos, deve haver a atualização monetária dos valores até o 1º dia do mês de janeiro do ano de registro, conforme as orientações deste manual.

Caso: Em ação de auditoria na folha de pagamento de um órgão, constatou-se o pagamento dobrado de gratificação de férias (terço de férias) a diversos servidores em um mês específico, gerando prejuízo na ordem de R\$ 200.000,00. O Tribunal determinou ao órgão que fossem tomadas as medidas necessárias à restituição do valor.

Benefício: R\$ 200.000,00

Comentário: O benefício corresponde ao ressarcimento obtido pelo órgão após cobrança aos servidores indevidamente beneficiados.

4.4.2 Suspensão ou interrupção de pagamento, em folha, de vantagem indevida

4.4.2.1 Suspensão ou interrupção de pagamento, em folha, de vantagem indevida, por tempo determinado

O benefício é o valor total, com prazo determinado, que deixará de ser pago, conforme o exemplo 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, resultado dos pagamentos irregulares feitos a todos os servidores beneficiados. Nesse caso, o Tribunal determina a interrupção do pagamento indevido.

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

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

4.4.2.2 Suspensão ou interrupção de pagamento, em folha, de vantagem indevida, por tempo indeterminado

Quando a vantagem irregular está sendo paga sem prazo determinado para o seu encerramento, o benefício será o valor total que deixará de ser pago ao longo dos próximos cinco anos, levando em consideração, na memória de cálculo, a periodicidade do pagamento, conforme ilustrado a seguir:

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

Benefício: $(\text{total de parcelas mensais em 5 anos}) \times (\text{valor da parcela mensal}) = 60 \times \text{R\$ } 1.000.000,00 = \text{R\$ } 60.000.000,00$

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

4.4.2.3 Suspensão ou interrupção de pagamento de vantagem indevida na concessão de benefício previdenciário sujeito a registro

No caso de aposentadoria, transferência para a reserva remunerada, reforma e pensões, isto é, atos relativos à concessão de benefícios previdenciários sujeitos a registro pelo Tribunal, deve ser considerado o respectivo impacto financeiro, considerando o pagamento da gratificação natalina (13º salário), levando em consideração os seguintes marcos, de acordo com o estágio do benefício:

- **Proposta de benefício e benefício potencial** – desde a data da análise do ato pela Unidade Técnica de Controle Externo até a idade média de expectativa de vida do

beneficiário, conforme levantado pelo último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para homem ou mulher;

- **Benefício efetivo** – desde a data do cumprimento da decisão ou da atuação voluntária da Administração na correção da irregularidade, até a idade média de expectativa de vida do beneficiário, conforme levantado pelo último censo do IBGE, para homem ou mulher.

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

Benefício: $13 \times (\text{expectativa de vida} - \text{idade atual do beneficiário}) \times (\text{valor da vantagem irregular}) = 13 \times (74 - 65) \times \text{R\$ } 1.000,00 = \text{R\$ } 108.000,00$

4.4.2.4 Suspensão ou interrupção de pagamento de vantagem indevida na contratação temporária de pessoal (registro de ato de pessoal)

No caso de admissão de pessoal mediante contratação temporária para atender a excepcional interesse público, conforme o art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, deve ser considerado o impacto financeiro, incluindo a gratificação natalina, considerando os seguintes marcos, de acordo como estágio do benefício:

- **Proposta de benefício e benefício potencial** – desde a data da análise do ato pela Unidade Técnica de Controle Externo até o prazo previsto para o encerramento do vínculo, considerando a prorrogação máxima prevista no contrato, quando houver previsão neste sentido;
- **Benefício efetivo** - desde a data do cumprimento da decisão ou da atuação voluntária da Administração na correção da irregularidade, até o prazo previsto para o encerramento do vínculo, considerando a prorrogação máxima prevista no contrato, quando houver previsão neste sentido.

Caso: O órgão X contratou, pelo prazo de dois anos, sem previsão de prorrogação, agente administrativo com remuneração mensal de R\$ 2.000,00. O Tribunal de Contas verificou, dois meses após o início da contratação, que ela não atendia aos requisitos autorizativos do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, determinando o encerramento imediato do vínculo.

Benefício: $(\text{prazo da contratação, em meses} - \text{intervalo de tempo entre a data da contratação e a data da análise pela UCE}) \times (\text{valor da remuneração mensal}) = (26 - 2) \times \text{R\$ } 2.000,00 = \text{R\$ } 48.000,00$

4.4.2.5 Suspensão ou interrupção de pagamento de vantagem indevida na admissão em cargo efetivo (registro de ato de pessoal)

No caso de admissão de pessoal em cargo efetivo, deve ser considerado o impacto financeiro, incluída a gratificação natalina, considerando os seguintes marcos, de acordo como estágio do benefício:

- **Proposta de benefício e benefício potencial** – desde a data da análise do ato pela Unidade Técnica de Controle Externo até a idade média de expectativa de vida do beneficiário, conforme levantado pelo último censo do IBGE, para homem ou mulher;
- **Benefício efetivo** – desde a data do cumprimento da decisão ou da atuação voluntária da Administração na correção da irregularidade, até a idade média de expectativa de vida do beneficiário, conforme levantado pelo último censo do IBGE, para homem ou mulher.

Caso: O órgão Z admitiu servidor, de 34 anos recém completos, no cargo efetivo de procurador municipal, com remuneração mensal de R\$ 10.000,00. O Tribunal de Contas constatou que o servidor não possuía registro na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), condição exigida por lei para assunção ao cargo, determinando a encerramento imediato do vínculo.

Benefício: $13 \times (\text{expectativa de vida} - \text{idade atual do beneficiário}) \times (\text{valor da remuneração mensal do cargo}) = 13 \times (74 - 34) \times \text{R\$ } 10.000,00 = \text{R\$ } 5.200.000,00$

Comentário: O valor remuneratório a ser considerado deve ser apenas a que envolva as vantagens componentes da remuneração do cargo efetivo, excluídas as vantagens pessoais, transitórias ou valores de natureza indenizatória.

4.5 Incremento da economia, eficiência ou efetividade de órgão ou entidade de Administração Pública ou de programa de governo

Trata-se das situações em que as decisões do Tribunal de Contas visam a contribuir com a melhoria da gestão e do desempenho da própria Administração Pública (órgão, entidade, subunidades), com possíveis reflexos nos resultados institucionais, ou que possuem a finalidade de serem adotadas medidas para se obter um melhor funcionamento de um programa de governo, gerando economia, ou melhorando a eficiência, a eficácia ou sua efetividade.

Enquanto as situações relativas à melhoria de órgão ou entidade relacionam-se com ações de controle externo a nível geral, as que se relacionam com programas de governo possuem mais intimidade com os trabalhos caracterizados como de natureza operacional, sejam auditorias, sejam ações mistas de controle.

Por outro lado, se o benefício em questão se relaciona com ação de controle que foca a correção de irregularidades ou impropriedades nas diversas áreas da gestão pública (licitações, contratos, orçamento, patrimônio, finanças, pessoal, obras, convênios, controles internos/riscos etc.) deve-se efetuar o registro como “correção de irregularidades ou impropriedades”, na forma apresentada nos itens 4.3 e 4.4 deste manual, ainda que se visualize como resultado último um incremento na economia, eficiência, eficácia ou efetividade do órgão ou entidade, ou do programa de governo.

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

- Eliminar desperdícios ou reduzir custos administrativos;
- Elevar a arrecadação ou receita;
- Melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados;
- Aperfeiçoar a gestão de riscos e de controles internos;
- Aumentar a transparência na gestão;
- Aumentar o número de beneficiários de serviços públicos, mantida a qualidade desejável do serviço prestado;
- Melhorar processos de trabalho;
- Aumentar a eficiência na estrutura, em procedimentos ou no exercício de competências e atribuições;
- Melhorar a gestão administrativa (melhorias na organização, na forma de atuação);
- Estabelecer, atualizar ou aprimorar textos legais;
- Retomada de operação de equipamento público;
- Lançamento ou melhoria de programa ou ação governamental contínuo;
- Outras ações.

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

4.5.1 Valoração do benefício quantitativo financeiro do incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da Administração Pública ou de programa de governo

Nos casos em que os benefícios puderem ser quantificados financeiramente, sua representação monetária deve ser calculada e registrada. Os valores podem ser especificados conforme as situações exemplificativas constantes nos itens abaixo elencados.

4.5.1.1 Eliminação de desperdícios ou redução de custos administrativos

O benefício é o valor total estimado da economia ou ganho, conforme ilustrado no exemplo a seguir. Caso o benefício se repita por tempo indeterminado, o valor que se economizará ao longo dos doze meses seguintes, será o montante do benefício, conforme a definição dos critérios gerais de cálculo deste manual.

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

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

Comentário: Tratando-se de determinação que gerará benefícios por tempo indeterminado, considera-se apenas o benefício correspondente aos próximos 12 meses. A metodologia para estimar o desperdício mensal de R\$ 50.000,00 precisaria ser demonstrada pelo Tribunal, através do relatório e da memória de cálculo.

4.5.1.2 *Elevação da receita ou da arrecadação*

O benefício é o valor total estimado para a elevação da receita ou arrecadação, conforme ilustrado no exemplo 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, o Tribunal determina a cobrança das multas de acordo com os procedimentos previstos na legislação e nas normas internas do órgão.

Benefício: R\$ 750.000,00

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

Caso o benefício se repita por tempo indeterminado, o valor corresponde ao montante obtido ao longo dos doze meses seguintes, conforme as instruções gerais para cálculo dos benefícios quantitativos financeiros.

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

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

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

4.5.1.3 *Valoração de benefícios quantitativos financeiros para casos específicos do incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo*

Para os casos relacionados a programa de governo, com atuação do Tribunal mediante trabalhos de natureza operacional, é geralmente na fase de monitoramento das decisões que se avalia o benefício efetivo da ação de controle externo realizada.

Especialmente nas auditorias operacionais, o gestor deve ser instigado a participar, não apenas na elaboração do plano de ação para implementar as recomendações e determinações, como também na identificação dos benefícios decorrentes desta implementação. Seguem abaixo exemplos aplicáveis ao tipo:

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

Benefício: R\$ 131.087.283,70

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

4.5.2 Valoração do benefício quantitativo não financeiro do incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da Administração Pública ou de programa de governo

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

4.5.2.1 Melhorias no atendimento ao cidadão

O benefício é o aumento (percentual ou em unidades) na quantidade de serviços prestados ou de usuários atendidos ou a redução (percentual ou unidades ou medidas de tempo) 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.

4.5.2.2 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 no momento de sua aplicação.

4.5.2.3 Valoração de benefícios quantitativos não financeiros para casos específicos do incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo

Seguem abaixo exemplos específicos relacionados à avaliação de programa de governo:

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

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

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

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

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

4.5.3 Valoração dos benefícios qualitativos do incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da Administração Pública ou de programa de governo

Os exemplos listados no item 4.5 deste manual ou outros de natureza similar podem caracterizar benefícios qualitativos, ou seja, benefícios que, mesmo observados, são de complexa mensuração. Podem representar, no entanto, contribuições significativas da ação do Tribunal, que precisam ser destacadas.

Nesses casos, deve ser analisado o impacto da atuação do Tribunal (abrangência, alcance e foco das determinações e recomendações), levando em consideração que, em qualquer caso, devem ser observados os parâmetros gerais de avaliação deste manual.

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

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

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

4.6 Outros benefícios

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

- Redução do risco de aplicação de multa à Administração Pública;

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

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

- Redução do risco de responsabilização solidária ou subsidiária da Administração Pública;

Caso: Em auditoria a contrato de prestação de serviços de mão de obra, o Tribunal de Contas identificou ausência de pagamento, por parte da contratada, de obrigações

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

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

- Redução do risco de a Administração Pública arcar com os custos de correção de vícios construtivos de responsabilidade da construtora;
- Expectativa de controle;

- **Impactos sociais positivos** – não se confundem com os impactos sociais concretos decorrentes do aperfeiçoamento na efetividade de programa de governo, cujos benefícios podem ser quantificados e devem ser registrados como “incremento da economia, eficiência e eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da Administração Pública ou de programa de governo”;
- **Impactos ambientais positivos;**
- **Incremento da confiança dos cidadãos nas instituições;**
- **Redução do sentimento de impunidade;**
- **Elevação do sentimento de cidadania da população;**
- **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 de outros Tribunais de Contas, Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, e Poderes Legislativo, Judiciário ou Executivo;
- **Fortalecimento do Controle Social.**

REFERÊNCIAS

Benefícios Gerados pela Atuação dos Tribunais de Contas – Especificação Modelo para o Desenvolvimento de Sistema – MQB, elaborado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON;

Manual de Benefícios do Controle Externo, instituído pela Resolução TC nº 290, de 22 de setembro de 2015 – Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;

Manual de Quantificação de Benefícios das Ações de Controle Externo, instituído pela Instrução Normativa nº 4/2019 – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul;

Manual de Quantificação de Benefícios Gerados pela Atuação dos Tribunais de Contas, elaborado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON;

Orientações para Benefícios do Controle, instituídas pela Portaria-SEGECEX nº 37, de 13 de dezembro de 2018 – Tribunal de Contas da União;

Roteiro de Quantificação de Benefícios, instituído pela Ordem de Serviço nº 05/2013, de 11 de novembro de 2013 – Coordenadoria de Controle Externo – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

