

## **PARECER N° , DE 2012**

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Aviso nº 18, de 2012, do Tribunal de Contas da União (nº 208-Seses-TCU-Plenário, de 2012, na origem), que encaminha ao Senado Federal cópia do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC 022.631/2009-0, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram.

**RELATOR: Senador IVO CASSOL**

### **I – RELATÓRIO**

Submete-se ao conhecimento desta Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) o Aviso (AVS) nº 18, de 2012, do Tribunal de Contas da União (nº 208-Seses-TCU-Plenário, de 2012, na origem), que encaminhou ao Senado Federal cópia do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC 022.631/2009-0, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, pelo qual foi aprovado o Relatório de Monitoramento decorrente do Acórdão 1817/2010-TCU-Plenário, em que o Tribunal apreciou Relatório de Levantamento de Auditoria com enfoque na gestão da arrecadação de multas administrativas aplicadas por órgãos e entidades federais, ocasião em que expediu determinações aos entes fiscalizados, com o objetivo de aperfeiçoar a gestão da área enfocada.

No exercício de seu mister constitucional, o Tribunal de Contas da União (TCU) auxilia o Congresso Nacional a exercer o controle externo da atividade administrativa do Estado ao encaminhar a esta Casa o Aviso sob análise.

Desde a elaboração do Relatório Anual sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2009, com base nas

diretrizes estabelecidas no Acórdão 2.152/2009-Plenário, a arrecadação das multas aplicadas por entes governamentais têm sido objeto de acompanhamento pela Corte de Contas.

O Levantamento de Auditoria que levou às determinações objeto do Monitoramento levado a cabo no TC 022.631/2009-0 abrangeu 17 (dezessete) unidades jurisdicionadas daquele órgão, entre agências reguladoras, Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Superintendência de Seguros Privados (Susep), o Banco Central do Brasil (Bacen), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além do próprio TCU.

Em tempo, o monitoramento é um dos instrumentos de fiscalização discriminados no Regimento Interno do TCU, pelo qual verifica-se o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.

Aquele trabalho constatou que, generalizadamente, as entidades auditadas apresentavam as seguintes principais mazelas, aqui sinteticamente apresentadas:

- a) baixo percentual de arrecadação das multas administrativas aplicadas pelos órgãos e entidades analisados;
- b) deficiente grau de inscrição de inadimplentes no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (Cadin);
- c) necessidade de aperfeiçoamento do Cadin, de modo a possibilitar a identificação do número de multas por responsável;
- d) baixo percentual de ajuizamento de ações de cobrança das multas aplicadas, com risco de prescrição dos respectivos créditos;
- e) elevado grau de cancelamento ou redução de valor de multas, em nível administrativo;

f) perda de receitas em face de multas não recolhidas, com a consequente redução da eficácia da ação de controle governamental, fato verificado na maioria das entidades e órgãos analisados.

Em seu voto, o Relator do Acórdão que nos é dado conhecer, Ministro Raimundo Carreiro, assim sintetizou as determinações monitoradas:

- levantamento e identificação das pessoas físicas ou jurídicas pendentes de inscrição no Cadin, sob responsabilidade da unidade fiscalizada, providenciando a devida inscrição (subitem 9.1.1 do Ac. 1817/2010-P);
- levantamento de processos que, em virtude dos prazos legais, sofram maiores riscos de prescrição, adotando as providências legais cabíveis nas instâncias administrativas (inscrição dos créditos em dívida ativa e no Cadin) e judiciais (ajuizamento das respectivas ações de execução), com vistas a obstar prejuízos ao Tesouro Nacional (subitem 9.1.2 do Ac. 1817/2010-P);
- quantidade de multas canceladas ou suspensas em instâncias administrativas próprias, os valores associados a estas multas, e os percentuais de cancelamento e suspensão em relação ao total de multas aplicadas anualmente, no período entre 2005 e 2009 (subitem 9.1.3 do Ac. 1817/2010-P);
- esclarecimentos sobre as possíveis causas das falhas e deficiências associadas às questões constantes nos subitens anteriores (subitem 9.1.4 do Ac 1817/2010-P);
- verificação dos seus mecanismos de cobrança administrativa, com vistas à identificação de melhorias que possam contribuir para o aumento da eficácia e do desempenho na arrecadação proveniente das multas aplicadas, cujo percentual de recolhimento situou-se abaixo de 50% de 2005 a 2009 (subitem 9.2 do Ac. 1817/2010-P), bem como os esclarecimentos pertinentes sobre as possíveis causas dessa deficiência, incluindo as conclusões e as providências adotadas em virtude da presente determinação.

No que tange às inscrições de responsáveis no Cadin, o monitoramento evidenciou que as determinações foram adequadamente atendidas por todas as entidades demandadas, assim como as relativas ao risco de prescrição de multas.

Quanto às multas canceladas ou suspensas, chamaram a atenção do Tribunal os elevados percentuais de suspensão ou cancelamento de multas aplicadas pelas unidades fiscalizadas. Os casos mais significativos foram relacionados no Voto do Ministro Carreiro:

- Anac, com cancelamento superior a 66%, em 2008, e a 40%, em 2009;
- Ancine, com anulação de 71,59% dos montantes financeiros aplicados entre 2005 e 2009;
- ANS, com suspensão de cerca de 69% dos valores de multas aplicadas no período analisado;
- Anvisa, com mais de 43% de casos de cancelamento entre 2005 e 2009;
- Bacen, com cancelamento superior a 66% do montante financeiro associado às multas, e suspensões em montante financeiro superior a 50% do total aplicado, nos exercícios de 2008 a 2010;
- CVM, com 75,29% do montante financeiro relativo às multas aplicadas entre 2005 e 2009 sob suspensão; e
- Susep, em que o Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização (CRSNSP) revisa, em segunda instâncias, os recursos contra penalidades aplicadas pela entidade, alcançando índice de reversão de multas em torno de 60%, em 2005 e 2006.

Segundo o Tribunal, além da “aplicação inadequada de multas pela fiscalização, seja em termos de procedimentos adotados ou valores estipulados, ou, ainda, as instâncias que julgam o contencioso administrativo podem não estar se mostrando aptas a manter as penalidades corretamente aplicadas pela fiscalização”, o cancelamento ou suspensão de multas decorre de outros inúmeros fatores, dos quais destaca:

- mudanças nas normas que fundamentam as apenações, como no caso do Banco Central, em face da edição da Lei 11.196/2005 e da Circular Bacen 3.308/2006, que implicaram redução expressiva nas multas sobre operações de importação, principalmente no exercício de 2005;
- julgamento de recursos administrativos por outros órgãos, o que retira da entidade sancionadora o poder de manter as sanções; tal situação foi igualmente citada pelo Banco Central, em que os recursos contra as multas por ele aplicadas são julgados pelo Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN), órgão do Ministério da

Fazenda; situação semelhante ocorreu também na Susep, em que o CRSNSP reverteu mais da metade das multas aplicadas no biênio 2005/6;

- herança de estoques antigos de multas com vícios de origem, como no caso da Anac, que herdou mais de 20 mil processos do extinto Departamento de Aviação Civil – DAC , entre os quais havia expressivo percentual que precisou ser anulado;
- suspensão de processos por determinação judicial, conforme citado pela Aneel, com 84 casos.

Em acréscimo, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), unidade da Corte responsável pelo trabalho técnico realizado, e o Ministro-Relator alinharam outras questões que contribuem para a ineficiência na aplicação das sanções pecuniárias: *i)* normas e procedimentos administrativos que dificultam a arrecadação, como número excessivo de instâncias recursais e prazos dilatados entre as etapas de cobrança; *ii)* níveis elevados de multas suspensas ou canceladas em instâncias administrativas, integrantes ou não das estruturas hierárquicas das entidades de fiscalização; *iii)* suspensão da exigibilidade dos créditos por força de decisões judiciais; *iv)* alterações frequentes na legislação, resultando na necessidade de reformular aspectos procedimentais, na extinção de multas ou na redução dos valores monetários associados às penalidades; *v)* insuficiência de recursos das entidades para fazer frente ao volume de penalidades aplicadas, considerando-se aspectos como quantitativo de pessoal com qualificação adequada e sistemas informatizados para registro e controle da cobrança administrativa; *vi)* divergências na interpretação de normativos (Ancine); *vii)* equívocos da fiscalização na imputação de infrações (Aneel, Anvisa e Ibama); *viii)* superveniência de normas mais benéficas que retroagem in bonam partem excluindo multas pretéritas (Aneel); *ix)* substituição de multas por termos de compromisso e ajuste de conduta e desconto em caso de desistência de recurso (ANS); e *x)* valores das multas elevados, o que reduz o índice de pagamento voluntário; efeito suspensivo conferido aos recursos administrativos; dificuldades relacionadas à execução fiscal, como a de localizar o devedor e de existir patrimônio livre para quitação dos débitos (CVM).

Afortunadamente, nem tudo são mazelas. Também foram identificadas melhorias para a gestão da arrecadação de multas. A Semag analisou as respostas das treze entidades que apresentaram os menores

índices de arrecadação de multas administrativas. As boas práticas evidenciadas consideradas mais relevantes, e que devem ser disseminadas, foram:

- Anac: edição de normativos; implantação de sistema informatizado de gestão de crédito (Sigec), passando a informar no sítio da Anac na Internet a situação dos entes regulados; início da inscrição de devedores em Dívida Ativa e no Cadin; resultados: crescimento de 802,4 na arrecadação de multas entre 2007 e 2009; também foram aprimorados procedimentos internos e de intercâmbio de informações para subsidiar as fiscalizações, com vistas a melhorar a consistência e a efetividade dos autos de infração;
- Ancine: nova sistemática de parcelamento de débitos criada na Lei 11.941/2009; informação aos fiscalizados sobre os acréscimos moratórios e os impactos da inscrição no Cadin em caso de inadimplência; revisão dos sistemas e métodos de apuração de créditos para inscrição em dívida ativa, iniciada em novembro de 2009;
- ANP: aumento do número de servidores concursados; aprimoramento da gestão administrativa e do fluxo de atividades; investimentos na gestão de processos; relatórios mensais de acompanhamento dos setores financeiro e de Dívida Ativa; sistema informatizado para acompanhamento processual e de cobrança de créditos (Gestão de Crédito e Obrigações - GCO);
- ANS: aperfeiçoamento de normas internas; grupo de trabalho com enfoque nas questões relacionadas a apuração de infrações, aplicação de sanções e cobrança de multas, gerando a identificação de processos prescritos, encaminhados à Corregedoria; priorização de processos antigos; saneamento do Sistema Integrado de Fiscalização (SIF); instituição do Programa de Fiscalização “Olho Vivo”; melhorias nos fluxos internos de processos; investimentos na qualificação gerencial da entidade;
- Antaq: sistema de cobrança administrativa, atuando previamente à execução judicial, com notificações e interpelações por meio telefônico e eletrônico; busca de convênios para registro das dívidas em Cartório de Protesto e inscrição de devedores na Serasa, com o objetivo de melhorar a cobrança dos créditos decorrentes de multas;
- ANTT: terceirização da conferência de documentos em processos administrativos para inscrição em Dívida Ativa; aumento do quantitativo de pessoal e da capacidade de sua estrutura, visando a aumentar a eficiência da cobrança e da arrecadação das multas;
- Bacen: Projeto Estratégico Recuperação de Créditos, iniciado em 2006; Sistema de Gerenciamento de Multas (SGM), implementado

em 2007; Projeto Estratégico Saneamento do Universo Fiscalizável, de 2010; incremento do quadro de procuradores do Banco, com 100 novos cargos; Resolução CMN 3.883/2010, aprimorando a disciplina de sanções administrativas

- Cade: projeto “Advogado Responsável”, implantado em 2006, voltado ao aprimoramento da capacidade de arrecadação de suas multas, gerando novas rotinas de trabalho e metas para a atuação de cobrança e arrecadação;
- CVM: informatização de rotinas manuais; ampliação do quadro de servidores; convênios para a recuperação de créditos; sistema integrado de controle da arrecadação, com o propósito de otimizar as fases administrativas da cobrança e seu prosseguimento em âmbito judicial.
- Ibama: edição de normas aprimorando o processo de cobrança administrativa de autos de infração, reduzindo instâncias recursais e criando equipes técnicas nas Superintendências e Gerências Regionais para absorver atividades das Procuradorias Federais nos Estados, no que se refere à instrução dos autos de infração e análise de defesas/recursos; previsão de Auto de Infração Eletrônico (licitação do sistema informatizado em andamento); aperfeiçoamento dos recursos de TI; Processo Administrativo Eletrônico de Apuração de Infrações Ambientais (E-Proc), em fase de desenvolvimento; tratativas com o MPOG para aumento do número de vagas de cargos efetivos e realização de concurso público;
- Susep: padronização e melhoria da qualidade da instrução processual relativa à aplicação e cobrança de multas; aperfeiçoamento de sistemas informatizados; revalidação das bases de dados do controle de processos e do sistema de penalidades.

O Tribunal concluiu que o teor das respostas obtidas continua a exigir o acompanhamento por sua parte sobre a implantação das medidas e dos resultados alcançados. A matéria deverá ser acompanhada pela Corte também por meio dos relatórios anuais de gestão das entidades envolvidas. Nesse sentido, no item 9.6 do *decisum*, foi determinado a diversos dos órgãos e entidades monitoradas que incluam, nos Relatórios Anuais de Gestão referentes aos exercícios de 2012 a 2016, seção específica sobre o tema “arrecadação de multas”, contemplando as seguintes informações:

9.6.1 número absoluto e percentual de pessoas físicas ou jurídicas pendentes de inscrição no Cadin, sob sua responsabilidade, nos últimos dois exercícios (subitem 9.1.1 do Ac-1817/2010-P);

9.6.2 número absoluto e percentual de processos de cobrança de multas que, em virtude dos prazos legais, sofram maiores riscos de prescrição, nos últimos dois exercícios, bem como as providências adotadas para reduzir esse risco (subitem 9.1.2 do Ac-1817/2010-P);

9.6.3 quantidade de multas canceladas ou suspensas em instâncias administrativas, os valores associados a estas multas e os percentuais de cancelamento e suspensão em relação ao total de multas aplicadas anualmente, nos dois últimos exercícios (subitem 9.1.2 - Ac-1817/2010-P);

9.6.4 percentuais de recolhimento de multas (em valores e em número de multas recolhidas) nos últimos dois exercícios (subitem 9.2 do Ac-1817/2010-P);

9.6.5 medidas adotadas e resultados alcançados relativamente às questões descritas nos subitens 9.6.1 a 9.6.4;

Outra questão enfrentada foi a quem compete inscrever no Cadin os devedores inadimplentes em relação a multas aplicadas pelo TCU. A Decisão Normativa TCU nº 45, de 2002, editada com amparo no art. 3º da Lei nº 8.443, de 1992, impõe essa atribuição à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que não tem dado cumprimento ao encargo, com apoio em orientação da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (Parecer PGFN/CDA), segundo a qual o órgão não teria tal competência.

A Semag, unidade técnica do TCU, estudou a matéria e concluiu pela necessidade de reformulação da referida decisão normativa, de modo a atribuir, doravante, à Advocacia-Geral da União (AGU) a incumbência de registrar no Cadin os inadimplentes por multas aplicadas pelo TCU. Essa conclusão assenta-se, basicamente, nas seguintes premissas:

- a AGU é o órgão responsável pela execução judicial dos créditos correspondentes às multas aplicadas pelo TCU, porquanto esses valores constituem créditos da União;
- ainda que se admitisse a possibilidade de o TCU proceder aos registros no Cadin, o cumprimento dos prazos definidos no art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei 10.522/2002 – que, somados, totalizam 90 (noventa) dias entre a notificação do devedor e o ato de inscrição – retardaria em muito a constituição do processo administrativo de cobrança executiva destinado à AGU, o qual, na prática, tem demandado tempo muito menor;

- conforme registrado pela Semag, a AGU, consultada neste processo, manifestou-se favoravelmente a essa proposta, mediante o Parecer 036/2011/RDA/DPP/PGU/AGU (doc. 179), de 16/5/2011, desde que estabelecida uma regra de transição, para que não tenha de suportar todo o passivo de lançamentos pendentes de registro (subitem 3.25 do Relatório);
- a STN também manifestou-se nos autos, concordando com a solução proposta pela Semag, “aquiescendo com sua responsabilidade sob o estoque pendente de inscrição, com a posterior assunção da atribuição pela AGU” (subitem 3.27 do Relatório).

No Acórdão submetido a esta CRA, o Tribunal determina à sua Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) que, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da sessão em que foi exarado, elabore e submeta à Presidência do Tribunal, “anteprojeto de decisão normativa para alteração na DN TCU 45/02, de forma a atribuir à Advocacia-Geral da União a competência para inscrição, no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), dos devedores inadimplentes em relação às multas aplicadas pelo TCU, o qual deverá ser instruído e apreciado em caráter de urgência” (item 9.2).

Por fim, foram também relacionadas medidas para aprimoramento do Cadin. Determinou-se ao Ministério da Fazenda, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Banco Central do Brasil que informem ao TCU, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da ciência do Acórdão, as providências adotadas com vistas ao aprimoramento do Cadin, inclusive quanto à proposta de alteração de leis e normativos aplicáveis (item 9.4). Outrossim, no item 9.5, recomendou-se à Secretaria do Tesouro Nacional e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que avaliem a viabilidade jurídica e operacional de integrar o Cadin ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

## II – ANÁLISE

Preocupa-nos sobremaneira as conclusões a que chegou o Tribunal de Contas. A falta de efetividade na aplicação de sanções e na recuperação de valores estimula o descaso para com a lei e dá o péssimo sinal para a sociedade de que compensa agir em prejuízo ao bem público e aos interesses da coletividade.

Aplicar sanções sem vê-las materialmente aplicadas é um desrespeito com o cidadão probo, correto e honesto.

Pelo que informa o TCU, algo já foi feito, mas muito ainda é preciso fazer para aperfeiçoar a gestão da arrecadação de multas administrativas aplicadas por órgãos e entidades federais, notadamente no que toca a conferir mais efetividade a esse trabalho. É preciso sistematizar e uniformizar metodologias, assim como promover ajustes na legislação. Adiantamos que os acertos no ordenamento jurídico julgados necessários pela Corte de Contas ou versão sobre matéria de iniciativa reservada do Presidente da República ou estão no campo do exercício, por esse mandatário, do poder regulamentar. Por essas razões, abstermo-nos de sugerir a proposição de medida legislativa pertinente.

Quanto ao último ponto tratado no parágrafo anterior, consoante informa o TCU, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional comprometeram-se a atuar na elaboração de proposta de lei ou de medida provisória contemplando as alterações necessárias na Lei nº 10.522, de 2002, de forma viabilizar as alterações na responsabilidade pela gestão e normatização do sistema do Cadin. Por esse motivo, julgo conveniente propor, com fulcro no § 2º do art. 50 da Lei da República, a aprovação de requerimentos de informação para nos inteirar do andamento da atuação prometida.

### **III – VOTO**

À luz do exposto, opinamos pelo conhecimento e arquivamento do Aviso nº 18, de 2012, do Tribunal de Contas da União, juntamente com os documentos que o acompanham, bem como que, com espeque no art. 50, § 2º, da Constituição Federal, sejam encaminhados os seguintes requerimentos de informação:

**REQUERIMENTO CRA Nº      , DE 2012**

Com fundamento no art. 50, § 2º, da Constituição Federal, combinado com o art. 216, inciso I, do Regimento Interno, requeiro, no âmbito da Comissão Agricultura e Reforma Agrária, sejam solicitadas ao Ministro de Estado da Fazenda informações acerca das providências adotadas para dar cumprimento à determinação feita pelo Tribunal de Contas da União no item 9.4 do Acórdão nº 482/2012-TCU-Plenário.

Sala das Sessões,

Senador IVO CASSOL, Relator

Senador ACIR GURGACZ, Presidente

**REQUERIMENTO CRA Nº      , DE 2012**

Com fundamento no art. 50, § 2º, da Constituição Federal, combinado com o art. 216, inciso I, do Regimento Interno, requeiro, no âmbito da Comissão Agricultura e Reforma Agrária, sejam solicitadas ao Presidente do Banco Central do Brasil informações acerca das providências adotadas para dar cumprimento à determinação feita pelo Tribunal de Contas da União no item 9.4 do Acórdão nº 482/2012-TCU-Plenário.

Sala das Sessões,

Senador IVO CASSOL, Relator

Senador ACIR GURGACZ, Presidente

**REQUERIMENTO CRA Nº      , DE 2012**

Com fundamento no art. 50, § 2º, da Constituição Federal, combinado com o art. 216, inciso I, do Regimento Interno, requeiro, no âmbito da Comissão Agricultura e Reforma Agrária, sejam solicitadas ao Advogado-Geral da União informações acerca das providências adotadas para dar cumprimento à determinação feita pelo Tribunal de Contas da União no item 9.4 do Acórdão nº 482/2012-TCU-Plenário.

Sala das Sessões,

Senador IVO CASSOL, Relator

Senador ACIR GURGACZ, Presidente

Sala da Comissão,

Senador ACIR GURGACZ, Presidente

Senador IVO CASSOL, Relator