ADITAMENTO AO RELATÓRIO DE GESTÃO – 2020

Em atenção às diretrizes estabelecidas no Acórdão nº 1970/2017 - TCU - Plenário, página 17, item 9.1, acrescentam-se ao Relatório de Gestão de 2020 as seguintes informações sobre as atividades relacionadas à arrecadação das multas ambientais aplicadas pelo Ibama no período de janeiro a dezembro de 2020:

O Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização (Sicafi) não permite a apuração de percentuais de recolhimento de multas (valores e em número de multas recolhidas) no último exercício, uma vez que não permite filtrar a arrecadação em detrimento do ano da lavratura.

No entanto, por meio do painel analítico, que utiliza do banco de dados do SICAFI para gerar informações, tem-se a informação do valor total de Autos de Infração lavrados em 2020: R$ 1.392.137.865, sendo arrecadado o valor de R$ 97.260.124, que se refere a arrecadação independente do ano da lavratura.

É importante dizer que se encontra em execução a OS/GED 25990, visando aprimorar a extração de dados via painel analítico, o que permitirá prestar a informação nos moldes solicitados.

Quanto a quantidade de multas canceladas ou suspensas em instâncias administrativas, informa-se que, conforme o painel da Superintendência de Apuração de Infrações Ambientais (Siam) no Sicafi, o montante é de 3.654 cancelamentos, sendo que 217 destes se encontram com carga no GN-P/GN-I, e constam 153 processos suspensos por Determinação Judicial, o que representam 4% do total de 9.148 autos de infração do exercício de 2020.

Com relação à pretensão punitiva, informa-se que o total de processos que estão com indicativo de prescrição intercorrente pelo Painel da Siam no Sicafi é de 13.277 (treze mil, duzentos e setenta e sete) processos.

Pontua-se que não é possível precisar o número absoluto e percentual de processos de cobrança de multas que, em virtude dos prazos, têm mais riscos de prescrever, tendo em vista que os processos de cobrança se encontram na fase de execução do crédito, fase que é posterior a análise e julgamento dos autos.

Para reduzir o risco da prescrição na fase da pretensão punitiva, foram criadas as caixas nacionais da Equipe Nacional de Instrução, favorecendo um melhor acompanhamento dos principais entraves e da construção de soluções que auxiliem no andamento célere das análises,

Também foi elaborado o Plano do Passivo, que tem como objetivo reduzir o passivo de processo, bem como estabelecer critérios de priorização de análise de processos em atendimento às recomendações da Controladoria-Geral da União, concomitantemente está sendo realizada a revisão das legislações pertinentes ao processo sancionador.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário.
TC 029.688/2016-7
Natureza: Monitoramento.
Órgãos: Agência Nacional de Águas, Agência Nacional de Aviação Civil, Agência Nacional de Telecomunicações, Agência Nacional do Cinema, Agência Nacional de Energia Elétrica, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, Agência Nacional de Saúde Suplementar, Agência Nacional de Transportes Aquaviários, Agência Nacional de Transportes Terrestres, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Banco Central do Brasil, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Comissão de Valores Mobiliários, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e Superintendência de Seguros Privados.
Advogado constituído nos autos: não há.
Vinculação (ministério): Ministério da Fazenda, Ministério da Cultura, Presidência da República, Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Comunicações, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde e Ministério dos Transportes.
Representação legal: Leilane Morais Alcântara (CPF 009.815.611-01), Paulo Sergio Bezerra dos Santos (CPF 010.863.727-19), Débora Goelzer Fraga (CPF n° 823.470.851-15) e outros, representando Agência Nacional de Transportes Terrestres; Daniel Andrade Fonseca (CPF 012.126.326-64), Mariana Felix Gonçalves de Mateus (CFP 014.317.451-70), Varlone Batista Sampaio (CPF 699.097.171-15), Luiz Batista Gomes dos Santos Pereira (CPF 083.129.957-65) e outros, representando Agência Nacional de Telecomunicações.
SUMÁRIO: MONITORAMENTO. ACÓRDÃO 1.665/2014-TCU-PLENÁRIO ARRECADAÇÃO DE MULTAS APLICADAS POR AGÊNCIAS REGULADORAS E OUTROS ÓRGÃOS E ENTIDADES FEDERAIS COM ATRIBUIÇÕES DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE. OPORTUNIDADES DE MELHORIA E DEFICIÊNCIAS DE PROCEDIMENTOS (BAIXOS PERCENTUAIS DE ARRECADAÇÃO DE MULTAS, DE INSCRIÇÃO DE INADIMPLENTES NO CADIN E DE AJUIZAMENTO DE COBRANÇAS JUDICIAIS DAS MULTAS. RISCO DE PRESCRIÇÃO DOS CRÉDITOS). MONITORAMENTO DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES EXPEDIDAS EM ACÓRDÃOS ANTERIORES. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PROGRESSOS ADVINDOS DA PRESENTE AÇÃO CONTINUADA DE CONTROLE. NOVAS DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução produzida por auditor da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) (Peça 49), endossada pelo respectivo diretor da Diref/Semag (Peça 50)

"[...] **I. INTRODUÇÃO**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57646962.

I.1 Deliberação

1. Trata-se de monitoramento realizado com base no art. 4º, inciso III, da Portaria-Segecex 27/2009, e no art. 2º da Portaria-Segecex 13/2011, no qual se estabelece que todas as determinações propostas pelas unidades técnicas acolhidas pelos colegiados do Tribunal sejam obrigatoriamente monitoradas.

2. Em 25/6/2014, o Plenário deste Tribunal aprovou o Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário, no qual foi determinado a esta Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), *in verbis*:

> 9.7 determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) que autue novo processo de monitoramento, nos termos do art. 4º, inciso III, da Portaria-Segecex 27/2009, para verificar o cumprimento das determinações expedidas neste Acórdão, bem como:
>
> (...)
>
> 9.7.4 consolidar anualmente, em processo específico de acompanhamento, as análises dos relatórios de gestão atribuídas às unidades técnicas nos termos do subitem 9.6 deste Acórdão, submetendo os correspondentes resultados ao Relator; (grifos nossos)

3. Posteriormente, em 6/8/2014, o TCU, a fim de compatibilizar a determinação supra com o Plano Operacional da Segecex, proferiu o Acórdão 2.011/2014-TCU-Plenário. Nessa decisão, concluiu-se por segregar o monitoramento determinado no item 9.7 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário em dois processos de controle externo distintos.

4. Na sequência, esta Semag, consoante o contido no Acórdão 2.011/2014-TCU-Plenário, constituiu os seguintes processos de monitoramento: TC 017.090/2014-8, que tratou acerca dos itens 9.7.1 e 9.7.2; e TC 019.872/2014-3, que trata acerca dos subitens 9.7.3 e 9.7.4, todos relativos ao Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário. Quanto ao primeiro processo, importante registrar que já foi apreciado por este Tribunal, sendo proferida decisão de mérito consignada no Acórdão 2.740/2014-TCU-Plenário.

5. Relativamente ao processo TC 019.872/2014-3, a egrégia Corte prolatou, em 20/5/2015, o Acórdão 1.215/2015-TCU-Plenário, que determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) o envio dos modelos de planilhas desenvolvidos por esta Semag às agências/entidades reguladoras discriminadas no item 9.1 desse acórdão.

6. Ainda no que concerne ao Acórdão 1.215/2015-TCU-Plenário, o item 9.3 determina à Semag que inclua na consolidação ordenada no item 9.7.4 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário as análises pertinentes ao monitoramento da determinação descrita no item 9.1 do citado acórdão, *in verbis*;

> 9.1 nos termos do art. 250, inciso II, determinar à Agência Nacional de Águas, à Agência Nacional de Aviação Civil, à Agência Nacional de Telecomunicações, à Agência Nacional do Cinema, à Agência Nacional de Energia Elétrica, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à Agência Nacional de Saúde Suplementar, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária, ao Banco Central do Brasil, ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica, à Comissão de Valores Mobiliários, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e à Superintendência de Seguros Privados, que, para o correto cumprimento da determinação contida no item 9.6 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, adotem, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, a contar da ciência, as providências necessárias – incluindo, quando couber, a criação e o aperfeiçoamento de sistemas informatizados – para viabilizar a apuração das receitas com arrecadação de multas conforme os conceitos de "multas exigíveis e definitivamente constituídas" e de "multas aplicadas" definidos no item 33 do Relatório que integra este Acórdão, associando os valores recebidos com os correspondentes períodos de competência das respectivas multas

7. No que se refere ao monitoramento da determinação acima, a Semag deverá propor sua inclusão no Plano Operacional da Segecex 2017-2018.

8. Dessa forma, a presente instrução tem por objeto o cumprimento da determinação consignada no subitem 9.7.4 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário.

I.2 Visão geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57646962.

9. O monitoramento tem por objetivo consolidar as análises dos tópicos de multas administrativas dos relatórios de gestão atribuídas às unidades técnicas, conforme preceitua o subitem 9.7.4 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário, que se refere ao cumprimento de deliberações do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário por parte de agências/entidades reguladoras – Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) –, pelo Banco Central do Brasil (Bacen), pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), pela Superintendência de Seguros Privados (Susep) e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

10.A deliberação monitorada tem o intuito de verificar a inserção, nos Relatórios Anuais de Gestão de agências reguladoras e órgãos e entidades fiscalizadoras, de seção específica sobre o tema "arrecadação de multas", com as respectivas planilhas elaboradas por esta Semag, bem como a consolidação das análises elaboradas pelas unidades técnicas do TCU, dos tópicos de multas administrativas dos relatórios de gestão.

11.A principal constatação do processo de auditoria que deu origem à deliberação monitorada foi o reduzido índice de arrecadação das multas aplicadas pelas entidades federais de regulação e fiscalização.

I.3Objetivo

12.Este monitoramento tem por objetivo consolidar as planilhas e as análises dos relatórios de gestão atribuídas às unidades técnicas, decorrentes dos procedimentos adotados pelas entidades e órgãos auditados, no cumprimento das deliberações prolatadas nos subitens 9.6 e 9.7 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário.

I.4 Metodologia utilizada

13. A presente ação de controle foi realizada em observância aos Padrões de Monitoramento aprovados pela Portaria-Segecex 27/2009, e às Normas de Auditoria do TCU, aprovadas pela Portaria-TCU 280, de 8/12/2010 e revisadas pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2011. Subsidiariamente, foram seguidos os Padrões de Auditoria de Conformidade, aprovados pela Portaria-TCU 122, de 27/4/2004 e revisados pela Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009.

14. O trabalho consistiu, basicamente, em sintetizar as planilhas que constam no tópico de multas administrativas dos relatórios de gestão, em atendimento às determinações do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, e consolidar as análises sobre o mencionado tópico efetuadas pelas unidades técnicas. Destarte, o procedimento básico foi a análise documental, identificando-se os expedientes encaminhados pelas unidades técnicas e os tópicos de multas administrativas dos relatórios de gestão dos auditados como os principais papéis de trabalho do monitoramento.

I.5 Processos Conexos

15.Em princípio, tem-se o processo TC 022.631/2009-0, no âmbito do qual foi proferido o acórdão originário 482/2012-TCU-Plenário, que trata de levantamento com o objetivo de examinar o volume de arrecadação de multas dos órgãos reguladores federais. Posteriormente, o TC 029.692/201-0, que determinou à Semag a consolidação das análises dos relatórios de gestão atribuídas às unidades técnicas responsáveis.

II. ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES

16.De início vale elencar as unidades jurisdicionadas e as respectivas unidades técnicas desta Corte de Contas:

Ordem	Unidades Jurisdicionadas	Secex Responsável
1	Agência Nacional de Águas	SecexAmbiental
2	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57646962.

Ordem	Unidades Jurisdicionadas	Secex Responsável
3	Comissão de Valores Mobiliários	SecexEstatais
4	Superintendência de Seguros Privados	
5	Agência Nacional de Saúde Suplementar	SecexSaúde
6	Agência Nacional de Vigilância Sanitária	
7	Agência Nacional de Aviação Civil	SeinfraAeroTelecom
8	Agência Nacional de Telecomunicações	
9	Conselho Administrativo de Defesa Econômica	SecexDesenvolvimento
10	Banco Central do Brasil	SecexFazenda
11	Agência Nacional do Cinema	Secex-RJ
12	Agência Nacional de Energia Elétrica	SeinfraElétrica
13	Agência Nacional de Transportes Aquaviários	SeinfraHidroFerrovia
14	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	SeinfraPetróleo
15	Agência Nacional de Transportes Terrestres	SeinfraRodovia

17.Vale destacar que as análises e os tópicos referentes às multas administrativas dos relatórios de gestão foram inseridos como documentos eletrônicos nos correntes autos, de acordo com a identificação apresentada abaixo. As planilhas demandadas completas encontram-se nos anexos I a IV (peças 35 a 38) e as planilhas acessórias compõem os anexos V a XII (peças 39 a 46).

Entidade	Análise (peça)	Tópico do Relatório de Gestão (peça)
ANA	Não tem	7
Anac	8	9
Anatel	23	10
Ancine	24	11
Aneel	25	12
ANP	26	13
ANS	27	14
Antaq	28	15

Entidade	Análise (peça)	Tópico do Relatório de Gestão (peça)
ANTT	29	16
Anvisa	30	17
Bacen	31	18
Cade	32	19
CVM	33	20
Ibama	Não tem	21
Susep	34	22

18.Em que pese o subitem 9.7.4 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário deliberar que as unidades técnicas do Tribunal devem efetuar análise do tópico referente às multas administrativas dos relatórios de gestão, e, no caso do exercício de 2014, encaminhá-las à Semag até o último dia de janeiro de 2016, conforme preceitua o subitem 9.2.1.1 do Acórdão 1215/2015-TCU-Plenário, várias unidades não o fizeram.

19.Em decorrência, e por solicitação desta Semag, a Segecex expediu o Memorando-Circular 16/2016-Segecex, de 13/4/2016 (peça 5), solicitando às unidades técnicas que não haviam atendido à deliberação no prazo que encaminhassem as referidas análises à Semag.

20.Posteriormente, em 4/11/2016 (peça 6), a Adgecex encaminhou e-mail para seis unidades técnicas que ainda não haviam enviado as análises e planilhas para a Semag, reforçando a solicitação do Memorando-Circular 16/2016.

21.Para fins de verificação do atendimento da deliberação do subitem 9.7.4 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário, foram consideradas as análises e as planilhas – que abrangem os exercícios de 2011 a 2014 – encaminhadas pelas unidades técnicas, e também foram consultados os Relatórios Anuais de Gestão do exercício de 2014.

22.No intuito de melhor explanar o conteúdo das planilhas de multas administrativas, convém recordar as determinações dos subitens 9.6 e 9.7 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário:

9.6 Determinar à Agência Nacional de Aviação Civil, à Agência Nacional do Cinema, à Agência Nacional de Energia Elétrica, à Agência Nacional de Petróleo, à Agência Nacional de Saúde, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Transportes Terrestres ao Banco Central do Brasil, ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica, à Comissão de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57646962.

Valores Mobiliários, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e à Superintendência de Seguros Privados 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 pertinentes às questões descritas nos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3 e 9.2 do Acórdão 1.817/2010-Plenário:

> 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-1.817/2010-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-1.817/2010-P);
>
> 9.6.5 medidas adotadas e resultados alcançados relativamente às questões descritas nos subitens 9.6.1 a 9.6.4;
>
> 9.7 estender a determinação descrita no subitem 9.6 à Agência Nacional de Águas, à Agência Nacional de Telecomunicações e à Agência Nacional de Vigilância Sanitária, exceto quanto ao subitem 9.6.4.

23.Note-se que, apesar de o subitem 9.7 supra ter dispensado a ANA, a Anatel e a Anvisa de cumprir o subitem 9.6.4, o subitem 9.1 do Acórdão 1.215/2015-TCU-Plenário não excetuou essas agências do cumprimento do referido subitem.

24.Constatou-se, para algumas informações encaminhadas, uma discrepância muito grande entre os dados colacionados, fato provavelmente decorrente das particularidades de cada entidade fiscalizadora.

25.Nesse sentido, considerando o elevado número de informações dispostas e com o fito de um melhor entendimento, procurou-se resumir os dados existentes nas tabelas subsequentes, buscando-se alinhar com os entendimentos contidos nas deliberações aqui analisadas. No entanto, devido ao tamanho das planilhas e à impraticabilidade de sua inserção no corpo do relatório, alguns dados citados somente podem ser verificados nos anexos I a XI (peças 35 a 45).

II.1 Determinação do subitem 9.7.4 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário à Secretaria de Macroavaliação Governamental

26.Inicialmente, ressalte-se que a SecexAmbiental não encaminhou as análises, relativamente à ANA e ao Ibama, a que se refere o subitem 9.6 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário. Como o Ibama também não inseriu no Relatório de Gestão de 2014 as planilhas referentes às multas administrativas sob análise, dessa forma, a consolidação compreende somente quatorze das quinze agências/entidades de regulação a que se refere o subitem 9.1 do Acórdão 1.215/2015-TCU-Plenário.

27.Quanto ao não encaminhamento das análises, a SecexAmbiental informou por e-mail de 14/11/2016 (peça 47) que:

Não foram realizadas análises quanto à arrecadação de multas informada nos Relatórios de Gestão de IBAMA e ANA do exercício de 2014. Nesse exercício, as contas da ANA não foram selecionadas para julgamento (não houve autuação/instrução de processo); As contas do IBAMA foram instruídas (TC 031.448/2015-1, peça 13), mas não há uma análise desses dados.

28.Visando ao atendimento da deliberação na parte que concerne às planilhas, a SecexAmbiental solicitou ao Ibama as planilhas referentes ao exercício de 2014, no entanto, o Ibama encaminhou à Semag, em 9/12/2016, um e-mail com arquivos anexados. Ao proceder à análise dos dados enviados pelo Instituto, constatou-se que o formato das informações não se encontra de acordo com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57646962.

as especificações técnicas solicitadas, razão pela qual não podem ser consideradas no trabalho de consolidação deliberado pelo Tribunal.

29.O Cade, por sua vez, apesar de não ter disposto no Relatório de Gestão de 2014 as planilhas em comento, encaminhou-as a esta equipe de fiscalização, após ser demandado pela SecexDesenvolvimento.

30.Mais especificamente no que se refere às informações passíveis de análise, vale realçar os seguintes aspectos. Quanto ao subitem 9.6.1 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, que trata das multas pendentes de inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), ressaltam-se os elevados índices do Cade, da ANS e da ANA, que tiveram, para o ano de 2013, 100,0%, 95,4% e 66,7%, respectivamente, da quantidade total de seus devedores ainda pendentes de inscrição no Cadin. Vale salientar que, para 2014, o percentual da ANA reduziu para 12,5%, enquanto a ANS apresentou 94,8% e o Cade manteve o mesmo percentual (anexo IV, peça 40).

31.Ainda no que concerne à análise dos dados informados no subitem 9.6.1 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, observa-se que o Cade apresenta uma média de 100,0% e a ANS, de 96,6% de multas não inscritas no Cadin ao longo dos exercícios analisados, ao passo que Aneel, Bacen e, praticamente, a ANTT inscreveram todas as suas multas exigíveis e definitivamente constituídas (tabela 1).

32.No tocante ao subitem 9.6.2 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, à exceção da Anatel, que no exercício de 2014 apresentou 26,9% de suas multas sob risco de prescrição, todos os demais relataram não haver multas com riscos de prescrição (anexo VII, peça 41). Sobre esse fato, a Anatel informa que, das 397 multas com risco de prescrição, 99 já foram encaminhadas à Procuradoria e 45 não atingem o limite necessário para fins de execução judicial.

33.Quanto ao subitem 9.6.3 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, a ANP, a ANS, o Bacen, o Cade, e a Susep apresentaram, na média dos exercícios, dados inferiores a 1% do valor financeiro das multas canceladas administrativamente, enquanto a ANA, a Ancine e a CVM tiveram 7,47%, 2,23% e 4,7%, respectivamente, de suas multas canceladas, representando 3,65%, 5,79% e 4,69% de seu valor financeiro (tabela 1). Neste ponto, assim como para os demais, numa possível comparação percentual há de se ponderar as diferenças consideráveis entre valores absolutos das entidades. Por exemplo, em 2014, o Cade aplicou multas no valor de R$ 3,4 bilhões, enquanto a ANA aplicou apenas R$ 688,8 mil em multas (anexo XI, peça 45).

34.Ainda no subitem 9.6.3 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, verifica-se que, durante os quatro exercícios analisados, seis agências/entidades fiscalizadoras não tiveram multas suspensas administrativamente (ANA, Ancine, ANS, Antaq, Cade e Susep), enquanto o Bacen, a CVM e a Anatel apresentaram, respectivamente, 57,65%, 41,05% e 16,97% do valor financeiro de suas multas aplicadas suspensos pela via administrativa (tabela 1).

35.Quanto ao subitem 9.6.4 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, nota-se que a o Bacen, o Cade e a Antaq conseguiram recolher, na média dos exercícios de 2011 a 2014, 32,30%, 24,82% e 24,69%, respectivamente, da quantidade de multas aplicadas. De modo distinto, o Bacen, o Cade e a Antaq arrecadaram apenas 2,50%, 4,49% e 12,94% dos valores financeiros no mesmo período, o que possivelmente indica que os entes autuados recolhem as multas de menor valor e protelam o pagamento das multas de maior valor.

36.Vale observar que a ANP em 2013 arrecadou 116 multas no valor de R$ 66,6 milhões, em 2014 aumentou para 7.203 multas arrecadadas, totalizando R$ 256,3 milhões. Em contrapartida, as multas canceladas passaram de cinco para 121, nos valores de R$ 41,5 mil e R$ 10,3 milhões, respectivamente, nos mesmos anos, e as suspensas foram de zero para 452, sem valores suspensos em 2013 e R$ 21,2 milhões em 2014 (anexo IV, peça 38, p.6). Colocado de outra forma, a relação entre a quantidade de multas arrecadadas e aplicadas foi de 0,64%, em 2013, para 33,38%, em 2014, ao passo que a relação entre os valores arrecadados e aplicados dessas multas cresceu de 4,50% para 11,20%, no mesmo período.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57646962.

37.Como a equipe de auditoria não constatou nas análises do relatório de gestão informações sobre o porquê dessa variação, cabe formular proposta de recomendação à ANP para que sejam esclarecidas as razões do crescimento discrepante dos indicadores, entre os exercícios de 2013 e 2014, no próximo relatório de gestão.

38.No que concerne ao subitem 9.6.5 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, que trata das medidas adotadas e resultados alcançados relativamente às questões descritas nos subitens 9.6.1 a 9.6.4, algumas entidades apresentaram providências que vêm adotando, como o Bacen, que relatou a criação de comitê com a função de definir as necessidades de melhoria no processo de gestão de penalidades, e a ANTT, que informou a criação em 2014 do Sistema Integrado de Fiscalização, Autuação, Multa e Arrecadação (Sifama), que já opera alguns módulos e está em fase de implementação de outros.

39.No mesmo sentido, a Aneel informa a produção de um novo sistema, que substituirá o Sistema Integrado de Gestão de Créditos (Sigec) – o qual possui, desde 2009, um módulo destinado ao controle das multas – e o Sistema de Gestão de Fiscalização (Sigefis), então previsto para ter início em 2016.

40.De realçar, ainda, no período sob análise, as médias obtidas por Anac, Antaq e ANA, todas com arrecadação média acima de 10% das multas aplicadas, conforme pode ser observado na tabela seguinte.

Tabela 1 – Média dos Indicadores dos Exercícios de 2011 a 2014

Agências/ Entidades	Multas							
	Não inscritas no Cadin	Risco de Prescrição	Canceladas		Suspensas		Arrecadadas	
	% Físico	% Físico	% Físico	% Financ.	% Físico	% Financ.	% Físico	% Financ.
Ana	30,77	0,00	7,47	3,65	0,00	0,00	18,10	10,57
Anac	4,41	0,00	3,52	3,20	12,05	13,98	15,79	13,24
Anatel	21,20	8,74	1,00	1,27	2,57	16,97	18,44	1,6
Ancine	0,96	0,00	2,23	5,79	0,00	0,00	11,13	3,11
Aneel	0,00	0,00	3,43	1,42	0,74	0,21	22,71	7,43
ANP	9,98	0,00	0,21	0,20	0,73	0,42	12,20	8,95
ANS	96,58	0,00	0,27	0,06	0,00	0,00	4,63	3,38
Antaq	26,95	0,00	2,19	2,89	0,00	0,00	24,69	12,94
ANTT	0,01	0,00	1,41	2,00	2,14	13,32	11,59	4,93
Anvisa	16,24	0,00	1,00	1,48	18,41	12,40	12,84	8,94
Bacen	0,00	0,00	0,75	0,04	3,64	57,65	32,30	2,50
Cade	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	24,82	4,49
CVM	4,65	0,00	4,70	4,69	4,50	41,05	17,92	4,46
Ibama (1)	-	-	-	-	-	-	-	-
Susep	0,14	0,00	0,08	0,00	0,00	0,00	16,87	0,04
Média (2)	**4,17**	**0,06**	**1,41**	**0,48**	**2,42**	**3,85**	**11,91**	**2,24**

Fonte: Planilhas enviadas pelas unidades técnicas e/ou obtidas dos relatórios de gestão das entidades federais de fiscalização e de regulação.

(1) O Ibama não disponibilizou as planilhas no Relatório de Gestão de 2014 nem encaminhou para a unidade técnica responsável.

(2) A média dos indicadores foi obtida por meio dos dados consolidados de quatorze entidades de fiscalização e de regulação, portanto, não é uma média dos indicadores individuais dessas entidades.

41.Relativamente ao consolidado dos indicadores das entidades fiscalizadoras referidos no Acórdão 1.215/2015-TCU-Plenário, destacam-se os baixos valores financeiros arrecadados comparativamente às quantidades de multas arrecadadas, conforme se pode observar no subitem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57646962.

9.6.4 da tabela seguinte. Como já foi dito, essa diferença pode ocorrer, em parte, porque os entes fiscalizados pagam as multas de menor valor e recorrem das mais elevadas às outras instâncias.

Tabela 2 – Consolidado de Quatorze Agências/Entidades fiscalizadoras
Exercícios de 2011 a 2014

Indicadores de Multas das Entidades Fiscalizadoras - Acórdão 482/2012-TCU-Plenário							
Subitem do Acórdão	**Unid.**	**Multas**	**Form.**	**2014**	**2013**	**2012**	**2011**
9.6.1 Número absoluto e percentual de pessoas físicas ou jurídicas pendentes de inscrição no Cadin.	Qtde	Não inscr. no Cadin	a	12.715	7.729	5.720	3.138
	Qtde	Ex. Def. Constituídas	b	308.410	177.971	128.370	85.422
	%	**Físico**	**a/b x 100**	**4,12%**	**4,34%**	**4,46%**	**3,67%**
9.6.2 Número absoluto e percentual de processos de cobrança de multas que (...) sofram maiores riscos de prescrição.	Qtde	Risco Prescrição Exec.	a	397	0	0	0
	Qtde	Ex. Def. Constituídas	b	308.410	177.971	128.370	85.422
	%	**Físico**	**a/b x100**	**0,13%**	**0,00%**	**0,00%**	**0,00%**
9.6.3a Quantidade de multas canceladas em instâncias administrativas, os valores associados a estas multas e os percentuais de cancelamento em relação ao total de multas aplicadas anualmente.	R$ 1,00	Canceladas	a	128.654.273	91.702.652	60.531.490	19.839.951
	Qtde	Canceladas	b	13.641	7.022	25.048	6.622
	R$ 1,00	Aplicadas	c	26.197.488.607	20.044.442.897	17.353.504.344	2.648.509.942
	Qtde	Aplicadas	d	1.448.352	1.154.113	740.250	368.323
	%	**Financeiro**	**a/c x 100**	**0,49%**	**0,46%**	**0,35%**	**0,75%**
	%	**Físico**	**b/d x 100**	**0,94%**	**0,61%**	**3,38%**	**1,80%**
9.6.3b Quantidade de multas suspensas em instâncias administrativas, os valores associados a estas multas e os percentuais de suspensão em relação ao total de multas aplicadas anualmente.	R$ 1,00	Suspensas	a	899.682.188	834.950.144	397.187.939	261.998.561
	Qtde	Suspensas	b	51.574	23.438	10.168	4.690
	R$ 1,00	Aplicadas	c	26.197.488.607	20.044.442.897	17.353.504.344	2.648.509.942
	Qtde	Aplicadas	d	1.448.352	1.154.113	740.250	368.323
	%	**Financeiro**	**a/c x 100**	**3,43%**	**4,17%**	**2,29%**	**9,89%**
	%	**Físico**	**b/d x 100**	**3,56%**	**2,03%**	**1,37%**	**1,27%**
9.6.4 Percentuais de recolhimento de multas (em valores e em número de multas recolhidas)	R$ 1,00	Arrecadadas	a	782.884.895	386.827.363	230.222.668	179.416.890
	Qtde	Arrecadadas	b	128.520	144.109	122.638	46.744
	R$ 1,00	Aplicadas	c	26.197.488.607	20.044.442.897	17.353.504.344	2.648.509.942
	Qtde	Aplicadas	d	1.448.352	1.154.113	740.250	368.323
	%	**Financeiro**	**a/c x 100**	**2,99%**	**1,93%**	**1,33%**	**6,77%**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57646962.

Indicadores de Multas das Entidades Fiscalizadoras - Acórdão 482/2012-TCU-Plenário							
Subitem do Acórdão	**Unid.**	**Multas**	**Fórm.**	**2014**	**2013**	**2012**	**2011**
	%	**Físico**	**b/d x 100**	**8,87%**	**12,49%**	**16,57%**	**12,69%**

Fonte: Planilhas enviadas pelas unidades técnicas e/ou obtidas dos relatórios de gestão das entidades federais de fiscalização e de regulação.

42.Vale destacar o incremento da arrecadação efetiva consolidada das multas das agências/entidades fiscalizadoras, que passou de R$ 185,4 milhões, em 2011, para R$ 939,6 milhões, em 2014, o que representa um crescimento de 406% no período. A arrecadação dos exercícios sob análise pode ser observada na tabela a seguir.

Tabela 3 – Consolidado do Acompanhamento da Arrecadação Efetiva de Multas das Quatorze Agências/Entidades Fiscalizadoras

R$

Período de Competência da Multa Aplicada	**Valores Efetivamente Arrecadados**			
	Exercícios			
	2014	**2013**	**2012**	**2011**
2014	500.129.388,26	-	-	-
2013	161.414.036,47	220.997.460,78	-	-
2012	141.374.564,80	143.561.992,90	211.733.431,01	-
2011	136.664.831,87	53.354.483,56	71.977.708,91	185.401.993,83
Total	**939.582.821,40**	**417.913.937,24**	**283.711.139,92**	**185.401.993,83**

Fonte: Planilhas enviadas pelas unidades técnicas e/ou obtidas dos relatórios de gestão das entidades federais de fiscalização e de regulação.

43.Ademais, com o fulcro de verificar a efetividade do sistema de arrecadação de multas das entidades federais de regulação e fiscalização relacionadas no *decisum* em tela e excetuado o Ibama, tomando como base os dados informados, consolidou-se o montante financeiro das multas aplicadas pelas jurisdicionadas nos exercícios de 2011 a 2014 em relação às multas arrecadadas no período.

44.Nesta parte, chama a atenção o valor total das multas aplicadas pela Susep, que chegou a mais de R$ 12,2 bilhões, contudo, deste montante, aquela Superintendência arrecadou no período apenas 0,13%, que corresponde a R$ 15,8 milhões. Ressalte-se que, do montante das multas aplicadas pela Susep, apenas uma delas, em 2012, alcançou R$ 11,7 bilhões.

45.Dentre as demais agências/entidades de fiscalização que aplicaram multas cujo montante no período superou R$ 1 bilhão, sobressaem a ANP, com 20,04% de multas arrecadadas relativamente às aplicadas, e a Aneel, com 19,10%.

Tabela 4 – Multas Aplicadas X Multas Arrecadadas
Exercícios de 2011 a 2014

Agências / Entidades	**Multas Aplicadas**		**Multas Arrecadadas**	**(b) / (a)**
	Qtde	**Valor (R$) (a)**	**Valor (R$) (b)**	
Anac	19.530	132.349.064,59	45.973.376,60	**34,74%**
Antaq	730	24.033.252,60	7.064.378,75	**29,39%**
Anvisa	12.942	261.673.720,00	75.279.900,00	**28,77%**
ANA	134	1.189.260,15	260.997,58	**21,95%**
ANP	21.580	2.288.525.498,59	458.584.972,59	**20,04%**
Aneel	1.330	1.853.944.239,06	354.041.192,55	**19,10%**
ANTT	1.344.146	1.519.193.185,79	176.769.011,87	**11,64%**
CVM	6.815	311.288.451,49	32.608.241,87	**10,48%**
ANS	12.543	1.262.774.346,74	106.099.390,31	**8,40%**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57646962.

Agências / Entidades	Multas Aplicadas		Multas Arrecadadas	(b) / (a)
	Qtde	Valor (R$) (a)	Valor (R$) (b)	
Ancine	1.522	35.240.846,38	2.292.833,25	**6,51%**
Cade	121	3.694.447.802,55	185.073.801,32	**5,01%**
Anatel	13.249	2.214.097.295,05	106.580.598,38	**4,81%**
Bacen	11.766	323.629.032,34	12.959.387,07	**4,00%**
Susep	1.944	12.275.102.611,74	15.763.734,45	**0,13%**
Consolidado	**1.448.352**	**26.197.488.607,07**	**1.579.351.816,59**	**6,03%**

Fonte: Planilhas enviadas pelas unidades técnicas e/ou obtidas dos relatórios de gestão das entidades federais de fiscalização e de regulação.

46.Da análise das planilhas encaminhadas pelas quatorze entidades federais de fiscalização e de regulação que são objeto deste monitoramento, deve-se ressaltar que os R$ 1.579.351.816,59 de "Multas Arrecadadas" devem ser valores monetários nominais (sem atualização, multa de mora e encargos legais), daí a diferença dos "Valores Efetivamente Arrecadados", que somam R$ 1.826.609.892,39 (Tabela 3), no acumulado dos exercícios em comento.

47.Cabe repetir que todas as planilhas, que abrangem os exercícios de 2011 a 2014, inclusive com os respectivos indicadores, das quatorze entidades federais de fiscalização e de regulação encontram-se nos anexos deste relatório.

48.Vale reforçar, ainda, que as unidades técnicas do Tribunal, após receberem as planilhas preenchidas com os dados da arrecadação de multas das entidades, devem efetuar as análises determinadas no subitem 9.7.4 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário, e em seguida encaminhá-las à Semag até o último dia de janeiro do ano seguinte à apresentação dos relatórios de gestão, com vistas à consolidação e remessa ao ministro-relator, conforme a deliberação do subitem 9.2.1.2 do Acórdão 1.215/2015-TCU-Plenário. Tal procedimento deverá se repetir quando das análises dos relatórios de gestão referentes aos exercícios de 2015 e de 2016, por força do disposto no subitem 9.6 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário.

49.Além disso, considerando que as deliberações aqui analisadas referem-se aos exercícios de 2012 a 2016, e também a evidenciação de que as entidades federais de regulação e fiscalização inseriram, a partir dos relatórios de gestão de 2012, em seção específica, as informações acerca do tema "arrecadação de multas", ressalvando que o Ibama e o Cade não disponibilizaram, nos respectivos Relatórios de Gestão de 2014 (itens 26 a 29), as planilhas de multas administrativas desenvolvidas pela Semag, entende-se que a deliberação consignada no subitem 9.7.4 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário encontra-se em cumprimento.

50.De todo modo, é importante destacar que, se analisadas isoladamente, as informações sobre acréscimos e decréscimos dos quantitativos dos itens apresentados nos relatórios de gestão não permitem uma conclusão exata acerca dos motivos destas variações, tendo em vista que podem ter sido originadas da atuação das entidades de regulação relativamente às ações de fiscalização ou da adoção de procedimentos para evitar a ocorrência de irregularidades – afetando a autuação de novos procedimentos punitivos.

III. BENEFÍCIOS EFETIVOS DAS DELIBERAÇÕES

51.No tocante aos benefícios efetivos das deliberações aqui analisadas, considera-se que tal exame deva ser feito por ocasião da realização do último monitoramento referente à determinação exarada no Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, conforme previsto no parágrafo 50 dos Padrões de Monitoramento, aprovados pela Portaria-Segecex 27/2009.

52.Nada obstante, as medidas alvitradas por este Tribunal, quanto à deliberação contida no subitem 9.7.4 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário, trazem benefícios à transparência em relação às multas aplicadas e arrecadadas pelas entidades de fiscalização e de regulação.

IV. CONCLUSÃO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57646962.

53.O Conselho Administrativo de Defesa Econômica e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis devem inserir nos seus respectivos relatórios de gestão as planilhas de multas administrativas elaboradas pela Semag, em atendimento ao disposto no subitem 9.1 do Acórdão 1.215/2015-TCU-Plenário (itens 26 a 29 desta instrução).

54.No tocante ao disposto no subitem 9.7.4 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário, verifica-se a necessidade de as UTs do Tribunal efetuarem análises no tópico da arrecadação de multas do relatório de gestão, independentemente de as contas serem selecionadas para julgamento ou não, e encaminharem essas análises à Semag relativas aos relatórios de gestão dos exercícios de 2015 e de 2016, com vistas à sua consolidação e remessa ao ministro-relator, conforme a deliberação supracitada e o subitem 9.6 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário (itens 18 a 20 e 26 a 27).

55.Tendo em vista a enorme variação, na ANP, entre os exercícios de 2013 e 2014, da quantidade e valores de multas arrecadadas, canceladas e suspensas, e dos respectivos indicadores que compõem a planilha de arrecadação de multas, e como a equipe de auditoria não constatou nas análises do relatório de gestão informações sobre o porquê dessa variação, cabe formular proposta de recomendação à ANP para que sejam esclarecidas as razões do crescimento discrepante desses indicadores, entre os citados exercícios, no próximo relatório de gestão (itens 36 e 37).

56.No que concerne ao consolidado dos indicadores das entidades fiscalizadoras referidos no Acórdão 1.215/2015-TCU-Plenário, destacam-se os baixos valores financeiros arrecadados comparativamente às quantidades de multas arrecadadas. Essa diferença pode ocorrer, em parte, porque os entes fiscalizados pagam as multas de menor valor e recorrem das mais elevadas às outras instâncias (item 41).

57.Por fim, vale destacar o incremento da arrecadação efetiva consolidada das multas das agências/entidades fiscalizadoras, que passou de R$ 185,4 milhões, em 2011, para R$ 939,6 milhões, em 2014, o que representa um crescimento de 406% no período (item 42).

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

58.Diante do exposto, e com fundamento no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992, propõe-se ao Tribunal:

59.determinar ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (itens 26 a 29) que, caso ainda não o tenham feito, cumpram o disposto no subitem 9.6 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário e incluam nos Relatórios Anuais de Gestão referentes ao exercício de 2016;

60.determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), nos termos dos arts. 65 e 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, que adote providências, anualmente, junto às unidades técnicas especializadas do TCU, quando das análises referentes aos relatórios de gestão dos exercícios de 2015 e de 2016 (itens 18 a 20), visando ao cumprimento do disposto no subitem 9.2 do Acórdão 1.215/2015-TCU-Plenário;

61.recomendar à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis que esclareça as razões do crescimento discrepante dos indicadores que compõem a planilha de arrecadação de multas de que trata o subitem 9.6 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, entre os exercícios de 2013 e 2014, no próximo relatório de gestão (itens 36 a 37);

62.encaminhar cópias do acórdão que vier a ser proferido nestes autos, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem:

a) aos presidentes do Banco Central do Brasil, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, da Comissão de Valores Mobiliários, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e ao superintendente de Seguros Privados; aos diretores-gerais das agências nacionais de Águas, de Aviação Civil, de Telecomunicações, do Cinema, de Energia Elétrica, do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, de Saúde Suplementar, de Transportes Aquaviários, de Transportes Terrestres e de Vigilância Sanitária; à Coinfra, à SecexFazenda, à SecexAmbiental e à SecexDesenvolvimento, à SecexSaúde, à SecexEstataisRJ e à Secex-RJ desta Corte de Contas;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57646962.

b) à Segecex, para subsidiar o planejamento de fiscalizações a cargo das unidades técnicas, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 1º, inciso II, c/c art. 41, inciso II, e subitem 9.8.8 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário;

c) à Semag, para ciência e apensamento deste processo ao TC 022.631/2009-0, nos termos do art. 5º, inciso II, da Portaria-Segecex 27/2009. [...]".

2. O Titular da unidade técnica manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pelo auditor da Diref/Semag (Peça 49) e endossada pelo respectivo diretor (peça 50), exceto quanto ao item 60 (Peça 49, p. 12).

3. Defende que, por meio do subitem 9.6 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário, este Tribunal já havia determinado à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que promovesse junto às correspondentes secretarias especializadas o monitoramento das deliberações contidas nos subitens 9.6 e 9.7 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário (arrecadação de multas), no âmbito da análise dos respectivos relatórios de gestão. Por sua vez, no subitem 9.2 do Acórdão 1.215/2015-TCU-Plenário, houve determinação mais enfática no sentido de que a Segecex:

9.2.1 providencie anualmente, por meio de suas unidades técnicas especializadas, até o exercício de 2016:

9.2.1.1 o envio dos modelos de planilhas desenvolvidos pela Semag, contidos no anexo à instrução de peça 96 dos presentes autos, às unidades jurisdicionadas listadas no item 9.1, para fins de registro das informações que deverão compor os respectivos relatórios de gestão nos termos dos itens 9.6 e 9.7 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, para os fins do monitoramento determinado no item 9.6 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário;

9.2.1.2 o encaminhamento à Semag, até o último dia de janeiro do ano seguinte à apresentação dos relatórios de gestão, das análises do tópico referente à arrecadação de multas dos respectivos relatórios de gestão, para cumprimento da determinação contida no item 9.7.4 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário;

9.2.2 oriente a Secretaria de Apoio à Gestão de Controle Externo (Segest) para que insira nas futuras decisões normativas que tratam da apresentação do relatório de gestão a forma como devem ser apresentadas as planilhas de arrecadação de multas das unidades jurisdicionadas nominadas no item 9.1 retro (itens 36 e 37 do Relatório);

4. Concluiu, portanto, que a determinação alvitrada no item 60 da instrução constitui reiteração de deliberações anteriores, tornando-se dispensável, nos termos do art. 5º, inciso I, da Resolução-TCU 265/2014.

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57646962.

VOTO

Trago à apreciação deste Plenário processo de monitoramento autuado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), em atendimento ao item 9.7, do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário, no qual foi determinado à unidade que verificasse o cumprimento das determinações expedidas no aludido Acórdão.

2. A deliberação monitorada teve a finalidade de verificar a inserção, nos relatórios anuais de gestão de agências reguladoras e órgãos e entidades fiscalizadoras, de seção específica sobre o tema "arrecadação de multas", com as respectivas planilhas elaboradas pela Semag, bem como a consolidação das análises realizadas pelas unidades técnicas do Tribunal de Contas da União (TCU), dos tópicos de multas administrativas dos relatórios de gestão, no cumprimento das deliberações prolatadas nos subitens 9.6 e 9.7 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário.

3. Assim, faz parte, ainda, do escopo deste processo a referida consolidação das análises elaboradas pelas unidades do TCU, dos tópicos de multas administrativas apresentados nos relatórios de gestão referenciados, conforme preceitua o subitem 9.7.4 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário, que dizem respeito ao cumprimento de deliberações do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário por parte da Agência Nacional de Águas (ANA), da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), da Agência Nacional do Cinema (Ancine), da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), pelo Banco Central do Brasil (Bacen), pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), pela Superintendência de Seguros Privados (Susep) e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

4. Registro que este processo se vincula a uma série de monitoramentos advindos, originalmente, do Acórdão 1.817/2010-Plenário, em que esta Corte de Contas apreciou relatório de levantamento de auditoria voltado à coleta de informações que permitissem conhecer, de forma sistêmica, as principais características, deficiências e oportunidades de melhoria inerentes à arrecadação de multas administrativas aplicadas por agências reguladoras e demais órgãos federais de regulamentação, fiscalização e controle.

5. Observo que nos trabalhos já realizados foram identificadas deficiências sistêmicas nos procedimentos de arrecadação de multas, em prejuízo à própria efetividade das ações de fiscalização e de controle exercidas pelas unidades auditadas. Tal constatação deu ensejo a diversas determinações e recomendações, com o objetivo nuclear de aprimorar a sistemática de controle e de arrecadação dessas sanções administrativas.

6. O levantamento realizado em 2010, cuja principal verificação, que deu origem à deliberação ora monitorada, foi o reduzido índice de arrecadação das multas aplicadas pelas entidades federais de regulação e fiscalização, desdobrou-se em sucessivos monitoramentos, apreciados sequencialmente mediante os Acórdãos 482/2012, 1.665/2014, 2.011/2014 e 2.740/2014, todos do Plenário.

7. Neste momento processual, para fins de aferição do atendimento da deliberação do subitem 9.7.4 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário, a Semag considerou as análises e as planilhas, que abrangem os exercícios de 2011 a 2014, encaminhadas pelas unidades técnicas, e realizou consultas aos Relatórios Anuais de Gestão do exercício de 2014.

8. Inicialmente, manifesto minha concordância com os pareceres e com as propostas expedidas pela Semag, cujo conteúdo, por percuciente, incorporo às minhas razões de decidir.

9. De início, chamo a atenção para a qualidade da instrução produzida, rica em informações sobre a situação que levou à proposição da deliberação ora monitorada, bem como para o detalhamento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57648779.

dos dados que fundamentam a proposta ora trazida ao descortino deste Colegiado, a exemplo do volume de arrecadação de multas dos órgãos reguladores federais; do reduzido índice de arrecadação das multas aplicadas pelas entidades federais de regulação e fiscalização; das multas pendentes de inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin); do risco de prescrição, das multas aplicadas suspensas pela via administrativa; do recolhimento das multas de menor valor e protelação do pagamento das de maior valor; da discrepância entre a quantidade de multas aplicadas e efetivamente arrecadadas; da necessidade de melhoria no processo de gestão de penalidades, e, por fim, da efetividade do sistema de arrecadação de multas.

10. Relevante destacar os dados relativos às multas aplicadas e suspensas pela via administrativa. O montante significativo pode ser indício de inconsistência no momento da lavratura das sanções ou, ainda, de falhas no processo interno de avaliação dos requisitos formais, além de outras impropriedades, matérias que ainda não foram valoradas neste momento processual, pois os procedimentos, processos internos e instâncias revisionais das entidades não fizeram parte do escopo deste trabalho.

11. A Semag registra que o exame dos benefícios efetivos das deliberações ora analisadas será realizado por ocasião do último monitoramento referente à determinação exarada no Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, mas que, nada obstante, as medidas alvitradas por este Tribunal, quanto à deliberação contida no subitem 9.7.4 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário, trazem benefícios à transparência em relação às multas aplicadas e arrecadadas pelas entidades referenciadas.

12. Considero que, não resta dúvida, que um dos grandes méritos deste trabalho é dar transparência em relação ao sistema de aplicação e arrecadação das multas apostas por essas entidades administrativas, embora reconheça que não há muitos parâmetros para possibilitar um seguro juízo de valor no que tange à efetividade da arrecadação e nem sobre a eficiência ou deficiência dos órgãos de arrecadação.

13. Por outro lado, entendo que há, ainda, uma grande oportunidade de aprofundamento da análise, com intuito de buscar as razões para a baixa arrecadação dessas multas (incapacidade de realização das multas), mas, ainda, a demonstração da utilização de sanção para melhorar a efetividade da atuação finalística de cada uma das entidades sancionadoras, uma vez que sanções não devem ter uma finalidade em si. Além disso, há que ser analisado, também, o direcionamento da arrecadação para melhoria do setor regulado/fiscalizado.

14. Ou seja, o que se observa é que a análise realizada por este Tribunal ainda não possibilita uma conclusão exata acerca da efetividade das medidas arrecadatórias, ou mesmo permite aferir se derivam da atuação das entidades de regulação relativamente às ações de fiscalização ou da adoção de procedimentos para evitar a ocorrência de irregularidades, bem como aferir a efetividade dos procedimentos punitivos para melhoria das atuações.

15. O ideal seria que os elementos apresentados nos relatórios de gestão dos órgãos e das entidades fiscalizadoras, quando analisados, pudessem possibilitar esse juízo. Muitas vezes a dificuldade advém da ausência de informações essenciais ou mesmo da dificuldade de trazer estas informações aos autos. Entretanto, observo que há dificuldade, também, de se fazer associações a partir dos dados ou série históricas de dados apresentados, de forma a se obter algum diagnóstico que possa ser utilizado para subsidiar o planejamento de novos trabalhos de fiscalização. Conhecendo com maior profundidade a situação, este Tribunal poderia melhor contribuir para o aprimoramento dos processos verificados.

16. Vejo nesse contexto oportunidade de o Tribunal utilizar técnicas avançadas de análise de dados, bem como aproveitar os avanços do **Big Data** e das máquinas e algoritmos inteligentes, de forma a extrair significado da imensa massa de informações que nos são apresentadas anualmente por essas entidades nos relatórios de gestão, que são de exame obrigatório pelas unidades técnicas especializadas da Casa, nos termos do subitem 9.2 do Acórdão 1.215/2015-TCU-Plenário, gerando o conhecimento necessário para subsidiar as ações de controle.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57648779.

17. Como se trata de acompanhamento anual, vislumbro oportunidade, também, do uso da auditoria contínua, que permite avaliação de riscos e de controles de forma contínua e automatizada, com cobertura de até 100% das operações, vez que pode promover análise em tempo real, a partir da utilização de dados/informações correntes para identificação das necessidades de auditoria.

18. Essa modalidade de fiscalização tem grande potencial de melhorar as operações nas organizações, identificando e avaliando riscos de maneira tempestiva e provendo rapidamente informações críticas à Alta Administração para uma melhor tomada de decisão.

19. Como tenho defendido ao longo da minha trajetória nesta Egrégia Corte, apenas com o uso intensivo das ferramentas de análise de dados será possível realizar trabalho com a abrangência necessária para fornecer à sociedade um diagnóstico mais claro sobre o tema relevante como o ora apreciado.

20. Em relação aos itens específicos da deliberação ora monitorada, a Semag conclui que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis devem inserir nos seus respectivos relatórios de gestão as planilhas de multas administrativas elaboradas pela Semag, em atendimento ao disposto no subitem 9.1 do Acórdão 1.215/2015-TCU-Plenário.

21. No tocante ao disposto no subitem 9.7.4 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário, verifica-se a necessidade de as unidades técnicas do Tribunal efetuarem análises no tópico da arrecadação de multas do relatório de gestão, independentemente de as contas serem selecionadas para julgamento ou não, e encaminharem essas análises à Semag, relativas aos relatórios de gestão dos exercícios de 2015 e de 2016, com vistas à sua consolidação e remessa ao ministro relator, conforme a deliberação supracitada e o subitem 9.6 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário.

22. Tendo em vista a enorme variação, na Agência Nacional do Petróleo (ANP), entre os exercícios de 2013 e 2014, da quantidade e dos valores de multas arrecadadas, canceladas e suspensas, e dos respectivos indicadores que compõem a planilha de arrecadação de multas, sendo que não foi constatado nas análises do relatório de gestão informações sobre o porquê dessa variação, a Semag propõe formular proposta de recomendação à Agência para que sejam esclarecidas as razões do crescimento discrepante desses indicadores, entre os citados exercícios, no próximo relatório de gestão.

23. No que concerne ao consolidado dos indicadores das entidades fiscalizadoras referidos no Acórdão 1.215/2015-TCU-Plenário, a Semag destaca os baixos valores financeiros arrecadados comparativamente às quantidades de multas arrecadadas. Segundo a unidade, essa diferença pode ocorrer, em parte, porque os entes fiscalizados pagam as multas de menor valor e recorrem das mais elevadas às outras instâncias.

23. Destaca, por fim, o incremento da arrecadação efetiva consolidada das multas das agências/entidades fiscalizadoras, que passou de R$ 185,4 milhões, em 2011, para R$ 939,6 milhões, em 2014, o que representa um crescimento de 406% no período.

24. Diante da análise procedida, submete as propostas constantes do item 58 a 62 da instrução transcrita no Relatório precedente.

25. Cabe registrar que a análise foi realizada a partir de dados declarados pelas Agências Reguladoras e Entidades Fiscalizadoras, e não auditados pelo Tribunal.

26. Manifesto concordância com o titular da unidade técnica quando defende que a determinação alvitrada no item 60 da instrução constitui reiteração de deliberações anteriores, tornando-se dispensável, nos termos do art. 5º, inciso I, da Resolução-TCU 265/2014.

27. Depreendo que a determinação no sentido de que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis que, caso ainda não o tenham feito, cumpram o disposto no subitem 9.6 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário e incluam nos relatórios anuais de gestão referentes ao exercício de 2016 sessão específica sobre o tema "arrecadação de multas, com as informações descritas nos subitens 9.6.1 a 9.6.5, daquele Acórdão, já

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57648779.

perdeu objeto, uma vez que o prazo para encaminhamento dos Relatórios de Gestão já se encerrou em 31/3/2017.

28. Entretanto, avaliando o avanço conseguido com a exigência dessas informações nos relatórios anuais de gestão das agências reguladoras e demais órgãos federais de regulamentação, fiscalização e controle, por meio do subitem 9.6 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, e considerando que a exigência se restringiu aos exercícios de 2012 a 2016, entendo relevante que tal exigência seja incorporada, em definitivo, nos aludidos relatórios de gestão, com exame obrigatório pelas unidades que tenham tais entidades em sua clientela, com utilização, quando possível, de técnicas avançadas de análise de dados.

29. Considerando o acolhimento da realização de acompanhamento anual, sugiro que a Segecex, por meio das unidades especializadas desta Casa, examine a possibilidade do uso da auditoria contínua para esse fim, nos termos constantes nos itens 15 a 19 deste Voto.

30. Por fim, acolho por adequadas as demais propostas da Semag transcritas no Relatório precedente.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de setembro de 2017.

AROLDO CEDRAZ
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57648779.

ACÓRDÃO Nº 1970/2017 – TCU – Plenário

1. Processo TC 029.688/2016-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Plenário: Monitoramento (Relatório de Auditoria).
3. Interessados/Responsáveis: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Águas; Agência Nacional de Aviação Civil; Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Saúde Suplementar; Agência Nacional de Telecomunicações; Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Agência Nacional do Cinema; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Banco Central do Brasil; Comissão de Valores Mobiliários; Conselho Administrativo de Defesa Econômica; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Superintendência de Seguros Privados.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal:
8.1. Leilane Morais Alcântara (CPF 009.815.611-01), Paulo Sergio Bezerra dos Santos (CPF 010.863.727-19), Débora Goelzer Fraga (CPF n° 823.470.851-15) e outros, representando Agência Nacional de Transportes Terrestres.
8.2. Daniel Andrade Fonseca (CPF 012.126.326-64), Mariana Felix Gonçalves de Mateus (CFP 014.317.451-70), Varlone Batista Sampaio (CPF 699.097.171-15), Luiz Batista Gomes dos Santos Pereira (CPF 083.129.957-65) e outros, representando Agência Nacional de Telecomunicações.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de monitoramento autuado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), em cumprimento ao item 9.7, do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário, no qual foi determinado à unidade que verificasse o cumprimento das determinações para que fosse inserido, nos relatórios anuais de gestão de agências reguladoras e órgãos e entidades fiscalizadoras, seção específica sobre o tema "arrecadação de multas", com as respectivas planilhas elaboradas pela Semag, bem como a consolidação das análises realizadas pelas unidades técnicas do Tribunal de Contas da União (TCU), dos tópicos de multas administrativas dos relatórios de gestão, no cumprimento das deliberações prolatadas nos subitens 9.6 e 9.7 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos artigos 243 do Regimento Interno em:

9.1. determinar ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, ao Banco Central do Brasil, à Comissão de Valores Mobiliários, à Superintendência de Seguros Privados; às Agências Nacionais de Águas, de Aviação Civil, de Telecomunicações, do Cinema, de Energia Elétrica, do Petróleo, do Gás Natural e Biocombustíveis, de Saúde Suplementar, de Transportes Aquaviários, de Vigilância Sanitária e de Transportes Terrestres que passem a incluir, em definitivo, nos Relatórios Anuais de Gestão, as seguintes informações:

9.1.1. número absoluto e percentual de pessoas físicas ou jurídicas pendentes de inscrição no Cadin, sob sua responsabilidade, no último exercício;

9.1.2. número absoluto e percentual de processos de cobrança de multas que, em virtude dos prazos legais, sofram maiores riscos de prescrição, no último exercício, bem como as providências adotadas para reduzir esse risco;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57649055.

9.1.3. 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, no último exercício;

9.1.4. percentuais de recolhimento de multas (em valores e em número de multas recolhidas), no último exercício;

9.1.5. medidas adotadas e resultados alcançados relativamente às questões descritas nos subitens 9.1.1 a 9.1.4;

9.2. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que, por meio da unidades técnicas que tenham em sua clientela as entidades referenciadas no item 9.1 deste Acórdão, promova o exame obrigatório dos tópicos de multas administrativas dos relatórios de gestão, com utilização, quando possível, de técnicas avançadas de análise de dados;

9.3. determinar, em razão do acompanhamento anual nos Relatórios de Gestão, do tema "arrecadação de multas, que a Segecex por meio das secretarias especializadas desta Casa examine a possibilidade do uso da auditoria contínua para esse fim;

9.4. determinar à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis que esclareça as razões do crescimento discrepante dos indicadores que compõem a planilha de arrecadação de multas de que trata o subitem 9.6 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, entre os exercícios de 2013 e 2014, no próximo relatório de gestão;

9.5. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos presidentes do Banco Central do Brasil, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, da Comissão de Valores Mobiliários, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e ao superintendente de Seguros Privados; aos diretores-gerais das Agências Nacionais de Águas, de Aviação Civil, de Telecomunicações, do Cinema, de Energia Elétrica, do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, de Saúde Suplementar, de Transportes Aquaviários, de Transportes Terrestres e de Vigilância Sanitária; à Coinfra, à SecexFazenda, à SecexAmbiental e à SecexDesenvolvimento, à SecexSaúde, à SecexEstataisRJ e à Secex-RJ desta Corte de Contas;

9.6. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Segecex, para subsidiar o planejamento de fiscalizações a cargo das unidades técnicas, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 1º, inciso II, c/c art. 41, inciso II, e subitem 9.8.8 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário;

9.7. retornar os autos à Semag, para ciência e apensamento deste processo ao TC 022.631/2009-0, nos termos do art. 5º, inciso II, da Portaria-Segecex 27/2009.

10. Ata n° 35/2017 – Plenário.
11. Data da Sessão: 6/9/2017 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1970-35/17-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57649055.

13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator) e Bruno Dantas.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57649055.