

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário  
TC 022.631/2009-0 [Apenso: TC 017.224/2003-3]

Natureza(s): Relatório de Monitoramento

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Águas - MMA; Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC; Agência Nacional de Energia Elétrica - MME; Agência Nacional de Saúde Suplementar - MS; Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL - SEDE - MC; Agência Nacional de Transportes Aquaviários - MT; Agência Nacional de Transportes Terrestres - MT; Agência Nacional de Vigilância Sanitária - MS; Agência Nacional do Cinema - MinC; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - MME; Banco Central do Brasil - MF; Comissão de Valores Mobiliários - MF; Conselho Administrativo de Defesa Econômica - MJ; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - MMA; Secretaria do Tesouro Nacional - MF; Superintendência de Seguros Privados - MF; Tribunal de Contas da União - TCU/SEGEDAM

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE MONITORAMENTO. ARRECADAÇÃO DE MULTAS ADMINISTRATIVAS APLICADAS POR ÓRGÃOS E ENTIDADES FEDERAIS. 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. REDUÇÃO DA EFICÁCIA DA AÇÃO DE CONTROLE A CARGO DAS ENTIDADES E ÓRGÃOS ANALISADOS. NECESSIDADE DE NOVAS FISCALIZAÇÕES DESTE TRIBUNAL NA ÁREA EM DESTAQUE. DETERMINAÇÕES. OITIVA DE PARTE DAS ENTIDADES. ADOÇÃO DE MEDIDAS DE APERFEIÇOAMENTO DA ARRECADAÇÃO DE MULTAS. NOVAS DETERMINAÇÕES ÀS ENTIDADES FISCALIZADAS. ACOMPANHAMENTO DA MATÉRIA NOS PRÓXIMOS 5 EXERCÍCIOS, MEDIANTE OS RESPECTIVOS RELATÓRIOS ANUAIS DE GESTÃO. APRIMORAMENTOS NO CADIN. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA DN-TCU 45/2002, PARA QUE A INSCRIÇÃO NO CADIN DOS INADIMPLENTES POR MULTAS APLICADAS PELO TCU PASSE A SER REALIZADA PELA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO-AGU. ENVIO DE CÓPIAS.

## RELATÓRIO

Trata-se de monitoramento decorrente do Acórdão 1817/2010-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.

2. O levantamento abrangeu as agências reguladoras, a Comissão de Valores Mobiliários, a Superintendência de Seguros Privados, o Banco Central do Brasil, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, além do próprio Tribunal de Contas da União.

3. A partir do referido trabalho, verificou-se a ocorrência quase generalizada, nas entidades auditadas, de baixos percentuais de arrecadação de multas, de inscrição de inadimplentes no Cadin e de ajuizamento de cobranças judiciais das multas. Concluiu-se que tais falhas aumentam o risco de prescrição dos créditos e reduzem a eficácia da ação de controle a cargo das entidades e órgãos analisados.

4. Dessarte, o Tribunal expediu as seguintes determinações objeto do presente monitoramento:

*9.1 determinar à Agência Nacional de Águas, 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 Telecomunicações, 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:*

*9.1.1 procedam ao levantamento e à identificação de pessoas físicas ou jurídicas pendentes de inscrição no Cadin, sob sua responsabilidade, providenciando a devida inscrição e comunicando ao Tribunal de Contas da União as medidas adotadas, no prazo de 60 dias, contados da ciência desta deliberação;*

*9.1.2. procedam ao 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, comunicando ao Tribunal de Contas da União as medidas adotadas, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da ciência desta deliberação;*

*9.1.3 encaminhem a este Tribunal, no prazo de 60 dias, contados da ciência deste Acórdão, relatório informando a 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;*

*9.1.4 encaminhem a este Tribunal, no prazo de 60 dias, contados da ciência desta deliberação, os esclarecimentos pertinentes sobre as possíveis causas das falhas e deficiências informadas no Relatório e no Voto que fundamentam este Acórdão, ensejadoras das determinações constantes nos subitens 9.1.1 a 9.1.3, retro;*

*9.2. 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 Valores Mobiliários, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e à Superintendência de Seguros Privados que procedam à 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, encaminhando a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da ciência desta deliberação, os esclarecimentos pertinentes sobre as possíveis causas dessa deficiência, bem como as conclusões e providências adotadas em virtude da presente determinação;*

9.3. *restituir os autos à Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag, para que:*

9.3.1 *dê prosseguimento à análise da questão da inscrição no Cadin dos devedores inadimplentes em relação às multas aplicadas pelo TCU, versada no TC 017.224/2003-3 (apenso), que deverá abranger tratativas junto à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Banco Central e à Advocacia Geral da União;*

9.3.2 *analise as respostas a serem dadas por força das determinações indicadas nos itens 9.1 e 9.2 deste Acórdão, fazendo os encaminhamentos que se fizerem oportunos, sem prejuízo de monitorar o efetivo cumprimento das medidas saneadoras cabíveis em face dessas determinações;*

5. O Acórdão 1817/2010-Plenário foi levado à ciência das seguintes unidades, órgãos e entidades:

9.4. (...) *Secretaria Geral de Controle Externo – Segecex – deste Tribunal, para que realize estudos com o objetivo de nortear futuras auditorias de desempenho nas entidades de regulação e de fiscalização que apresentam reduzido percentual de arrecadação proveniente de multas;*

9.5 (...) *Advocacia-Geral da União e às seguintes comissões parlamentares, por se tratar de matéria de seu interesse:*

9.5.1 *da Câmara dos Deputados: Finanças e Tributação; Viação e Transportes; Defesa do Consumidor; Minas e Energia; Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática; Educação e Cultura; Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Seguridade Social e Família; Fiscalização Financeira e Controle;*

9.5.2 *do Senado Federal: Assuntos Econômicos; Serviços de Infraestrutura; Agricultura e Reforma Agrária; Assuntos Sociais; Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; Serviços de Infraestrutura; Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; Educação, Cultura e Esporte.*

6. Em cumprimento às determinações versadas no subitem 9.3 do Acórdão 1817/2010-Plenário, a Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag – produziu o presente relatório de monitoramento, cujo teor principal reproduzo a seguir, com ajustes de forma, nos termos do art. 1º, §3º, inciso I, da Lei 8.443/92 (peça 191):

## **1. INTRODUÇÃO**

(...)

### **1.2 Visão geral do objeto**

(...)

1.2.2 *Na referida fiscalização, realizou-se o cotejo entre os montantes das multas aplicadas e das efetivamente arrecadadas, verificando-se que **somente 3,7% dos valores** associados às*

penalidades pecuniárias aplicadas pelas entidades de regulação e fiscalização ingressaram nos cofres públicos, ao longo do período compreendido entre 2005 e 2009.

1.2.3 A situação descrita engloba duas questões graves. Em primeiro lugar, os montantes das multas devidamente aplicadas, mas não recolhidas aos cofres públicos, representam uma receita estatal de grande vulto que não se concretiza, pois, considerando-se a série histórica analisada, obtém-se um **montante acumulado de R\$ 24,9 bilhões em cinco anos**, que deixaram de ingressar no erário federal. Ademais, ao não efetivar o recolhimento das multas, tem-se minorado o desempenho obtido pelas referidas entidades no cumprimento de suas missões institucionais, uma vez que seu poder sancionador perde parte considerável de sua eficácia.

1.2.4 Além desses aspectos, o levantamento também ressaltou outras questões relacionadas, a saber: a necessidade de aprimoramento do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), face à redução do número de devedores inadimplentes inscritos no referido cadastro e às limitações do sistema informatizado atualmente em uso; a necessidade de avaliar-se a eficiência da fiscalização empreendida pelos órgãos e entidades, considerando-se o percentual de multas aplicadas que são canceladas nas instâncias administrativas; a necessidade de avaliar-se a capacidade de recuperação de créditos pela Administração Pública Federal, levando-se em conta as etapas de cobrança administrativa e judicial.

1.2.5 Por fim, também no âmbito da fiscalização original, verificou-se que os devedores inadimplentes em relação às multas aplicadas pelo TCU não vem sendo inscritos no Cadin, atribuição incumbida pelo próprio Tribunal à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio da Decisão Normativa TCU 52/2003.

### 1.3 Objetivo

(...)

1.3.3. De forma a verificar o acatamento e o grau de implementação das deliberações do TCU, foram encaminhados ofícios aos órgãos correspondentes, questionando-os sobre as ações adotadas ou ainda em curso. As respostas, bem como as suas análises de pertinência, serão demonstradas no item 2 do presente trabalho, concluindo o monitoramento dos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4 e 9.2 do Acórdão 1817/2010-TCU-Plenário

1.3.4 Além disso, serão tratadas neste relatório duas questões aventadas inicialmente pelo levantamento: a competência para inscrição, no Cadin, de devedores inadimplentes em relação às multas aplicadas pelo TCU; e as medidas adotadas com o intuito de aprimorar a normatização e o sistema informatizado do referido cadastro.

## 2. ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES

2.1 Para fins de análise do atendimento das deliberações do Acórdão 1817/2010-TCU-Plenário, foram consideradas as informações oficiais enviadas ao Tribunal pelas entidades fiscalizadas, inseridas como documentos eletrônicos nos autos do TC 022.631/2009-0 de acordo com a identificação apresentada a seguir.

Entidade	Documento Eletrônico	Data
ANA	114	19/11/2010
Anac	65	11/10/2010
Anatel	50	4/10/2010
Ancine	168	27/12/2010
Aneel	140	4/1/2011

ANP	128	1/12/2010
ANS	162	15/3/2011
Antaq	44	17/9/2010
ANTT	139	3/1/2011
Anvisa	51	7/10/2010
Bacen	67	15/10/2010
Cade	46, 47 e 121	31/8/2010, 31/8/2010, 23/11/2010
CVM	52 e 66	8/10/2010
Ibama	144	7/1/2011
Susep	43 e 103	25/8/2010 e 25/10/2010

## 2.2 Deliberação 9.1.1

Determinar à Agência Nacional de Águas, 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 Telecomunicações, 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:

**Procedam ao levantamento e à identificação de pessoas físicas ou jurídicas pendentes de inscrição no Cadin, sob sua responsabilidade, providenciando a devida inscrição e comunicando ao Tribunal de Contas da União as medidas adotadas, no prazo de 60 dias, contados da ciência desta deliberação.**

### 2.2.1 Situação que levou à proposição da deliberação:

2.2.1.1 Nos termos da Lei 10.522/2002, art. 2º, §1º, os órgãos e as entidades procederão, segundo normas próprias e sob sua exclusiva responsabilidade, às inclusões, no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), de pessoas físicas ou jurídicas com obrigações pecuniárias vencidas e não pagas para com a Administração Pública Federal, direta e indireta.

2.2.1.2 De acordo com os dados levantados junto às entidades federais de regulação e fiscalização, verificou-se que **a quantidade de inscrições vem caindo de forma contínua no período analisado, partindo de 9.161 inscritos em 2005 e atingindo 2.412, em 2009 (de janeiro a outubro do exercício).** No entanto, nesse mesmo período **não houve redução da quantidade de multas aplicadas, e o percentual da arrecadação das multas em comparação com os valores aplicados não tem se elevado**, sendo provável que o número de devedores inadimplentes tenha crescido ao longo da série considerada. Assim, a redução nas inscrições no Cadin é preocupante, inclusive porque se trata de um dos poucos mecanismos administrativos com força coercitiva para estimular o pagamento dos débitos, e sua não utilização pode implicar a redução da eficácia da arrecadação das multas.

### 2.2.2 Providências adotadas:

<b>Entidade</b>	<b>Situação Informada</b>
ANA	Em decorrência de levantamento interno, informou que não há, no âmbito da autarquia, pendências de inscrições no Cadin.
Anac	Procedeu ao levantamento, ressaltando que a agência recebeu um grande

- estoque de multas aplicadas pelo extinto Departamento da Aviação Civil (DAC), em um contexto de processos destituídos de diversos elementos de instrução. Em consequência, a Procuradoria-Geral Federal (PGF) foi instada a proceder à verificação das pendências, resultando em 90 novas inscrições no Cadin.*
- Ancine* Informou a existência de somente três casos de devedores inscritos em Dívida Ativa, mas ainda pendentes de inscrição no Cadin, esclarecendo que está procedendo à revisão dos processos correspondentes.
- Aneel* Informou que não constam em seus bancos de dados casos de pessoas físicas ou jurídicas com débitos relativos à imposição de multas, pendentes de inscrição no Cadin.
- ANP* Após levantamento interno, relatou que não há processos pendentes de inscrição no Cadin.
- ANS* Não informou o quantitativo exato de pendências de inscrição no Cadin. Todavia, asseverou que todos os processos administrativos envolvendo a cobrança de multas aplicadas pela ANS no exercício do seu poder de polícia, referentes a 2008 e 2009, serão inscritos no Cadin e em Dívida Ativa, no prazo máximo entre 4 e 6 meses, a contar de outubro de 2010. Esclareceu ainda que tais débitos só puderam ser tratados após o processamento dos créditos de ressarcimento ao SUS, também a cargo da entidade, que estavam na iminência de prescrever.
- Anatel* Encaminhou planilha ao TCU, identificando os processos e sua situação em relação ao Cadin, com esclarecimentos individualizados para cada caso.
- Antaq* Informou que todos os créditos constituídos até o exercício de 2009 foram quitados ou inscritos no Cadin e em Dívida Ativa, assim como promovida a respectiva execução judicial. Além disso, esclarece que os créditos constituídos em 2010 estão em fase de cobrança amigável e aguardam o decurso do prazo legal para a respectiva inscrição no Cadin.
- ANTT* Relatou que as providências atinentes aos processos relativos a inscrições no Cadin são adotadas no prazo máximo de 30 dias, no âmbito da autarquia, e que não havia estoque pendente de inscrição no referido cadastro.
- Anvisa* Registrou que a entidade procedeu ao levantamento e à identificação de possíveis pendências de inscrição no Cadin. A partir disso, salienta que foram realizadas 75 novas inscrições no referido cadastro, ao longo dos meses de agosto e setembro de 2010, exaurindo o estoque de devedores não inscritos no sistema. Também esclarece que os débitos foram devidamente encaminhados à Procuradoria Federal, para inscrição em dívida ativa e ajuizamento de ação de execução fiscal.
- Bacen* Procedeu à verificação das pendências no Cadin, a partir da atuação de diversas unidades internas da autarquia, identificando falta de inscrição de devedores no referido cadastro em somente uma delas. Em decorrência do levantamento, procedeu à inscrição de novos 72 devedores no cadastro, de forma a liquidar as pendências.
- Cade* Relatou que não havia devedores inadimplentes pendentes de inscrição no Cadin, no âmbito da autarquia.

- CVM* Informou que não havia pendências de inscrições no Cadin. Acrescentou que, como medida preventiva, com o propósito de tornar mais eficiente o processo de inscrição de devedores inadimplentes no referido cadastro, a Gerência de Arrecadação da CVM alterou sua rotina de trabalho, reduzindo o período de checagem com fins de inscrição de 15 para 7 dias.
- Ibama* A autarquia procedeu ao levantamento, mediante processo de apuração especial no Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização do Ibama (Sicaf), de pessoas aptas a serem inscritas no Cadin, seguido do encaminhamento às unidades estaduais da entidade com vistas à verificação e adoção de providências.
- Susep* Informou que a entidade procedeu ao levantamento solicitado e não verificou a existência de pessoas físicas ou jurídicas pendentes de inscrição no Cadin. Ressalta que há débitos sem correspondente inscrição, porém somente nos casos em que o inadimplente não pôde ser incluído por já estar inscrito no cadastro, em conformidade à sistemática atualmente em vigência para o Cadin.

### 2.2.3 Análise e Proposta de Encaminhamento:

2.2.3.1 *A deliberação do TCU foi exarada com o propósito de que as entidades verificassem a existência de devedores inadimplentes não inscritos no Cadin, de forma que sua inserção no referido cadastro fosse efetivada com a maior celeridade possível.*

2.2.3.2 *A partir da análise das informações relatadas pelas entidades, verifica-se que a determinação foi atendida por todos os demandados. Em parte considerável das respostas, as autarquias relataram não haver mais estoques pendentes de inscrição. Em outras situações, como foi o caso da Anac, da Anvisa e do Bacen, foi informada a identificação de pendências e sua posterior inscrição no cadastro, resultando em 237 novos registros de devedores inadimplentes. Por fim, nos casos da ANS e do Ibama, as entidades informaram que foram também detectadas pendências e adotadas as providências cabíveis para a inscrição dos devedores.*

2.2.3.3 *Conclui-se que os objetivos da deliberação foram alcançados de forma ampla entre as entidades, por meio dos levantamentos internos e da posterior adoção, conforme o caso, de providências para a eliminação das pendências de inscrição, no Cadin, de devedores inadimplentes em relação às multas aplicadas pelas entidades federais de regulação e fiscalização.*

## **2.3 Deliberação 9.1.2**

*Determinar (...) que:*

***Procedam ao 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, comunicando ao Tribunal de Contas da União as medidas adotadas, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da ciência desta deliberação.***

### 2.3.1 Situação que levou à proposição da deliberação:

2.3.1.1 *Conforme descrito na introdução deste relatório, no período entre 2005 e 2009, considerando todas as entidades fiscalizadas, a relação percentual média entre o montante arrecadado e o montante financeiro associado às multas aplicadas foi de 3,7%, o que significa que deixaram de ser recolhidos mais de R\$ 24 bilhões. Cumpre ao poder público, portanto,*

envidar esforços no sentido de recuperar esses créditos, por meio de ações de cobrança administrativa e judicial.

2.3.1.2 Entretanto, a Lei 9.873/1999 dispõe sobre os prazos de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, preceituando, em seu artigo 1º, que “**prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor (...)**”. Além disso, em seu artigo 1º-A, a lei ainda estabelece:

“Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor.”

2.3.1.2 Verificou-se, portanto, a necessidade de que as entidades verificassem seus estoques de créditos e, conforme o caso, adotassem as providências cabíveis com celeridade, com vistas a impedir a prescrição dos créditos decorrentes da aplicação de multas e a perda definitiva da arrecadação esperada.

### 2.3.2 Providências adotadas:

<b>Entidade</b>	<b>Situação Informada</b>
ANA	Após o levantamento, informou que não há pendências ou situações sujeitas a prescrição.
Anac	Grupo de Trabalho instituído pela Portaria PGF 095/2009, de 9/4/2009, providenciou a inscrição em dívida ativa de 714 créditos de titularidade da referida autarquia federal até 29 de setembro de 2010. Além disso, até a mesma data, informou o ajuizamento de ações de execução fiscal relativas a 374 créditos inscritos na dívida ativa, conforme registra o Sistema Integrado de Gestão de Créditos (Sigec) da entidade.
Ancine	Informou que em 2008 foram constituídos os primeiros créditos oriundos da aplicação de multas no âmbito dos processos administrativos sancionadores instaurados para apuração de infração à legislação do audiovisual. Acrescentou que os primeiros créditos têm como prazo prescricional o ano de 2013, esclarecendo que foram iniciados os correspondentes procedimentos de cobrança administrativa.
Aneel	Registrou que não foram identificados processos em iminência de prescrição, que possam provocar prejuízos ao Tesouro Nacional. Acrescentou que, com intuito de melhorar os controles internos existentes, por meio da Portaria 1.302/2009, instituiu um grupo de trabalho com o objetivo de apresentar proposta de aprimoramento das rotinas de acompanhamento e controle dos créditos públicos administrados pela agência.
ANP	Relatou que não há processos sob o risco de prescrição, “haja vista que os estoques de processos administrativos, pendentes de inscrição em dívida ativa e execução fiscal, estão 36 meses à frente da data da prescrição”, que se dará somente em 2013.
ANS	Informou que, até a ocasião do levantamento, não havia risco imediato de prescrição dos créditos decorrentes de multas sob responsabilidade da autarquia.
Anatel	Encaminhou planilha ao TCU identificando os processos e sua situação

- em relação ao risco de prescrição, com esclarecimentos individualizados para cada caso.*
- Antaq* *Informou que não há casos com risco de prescrição no âmbito da agência.*
- ANTT* *A entidade esclareceu ter contratado a empresa DataTraffic para desempenhar as atividades de processamento de autos de infração (relativos ao período de 2002 a 2009), a organização do arquivo físico e a solução para os sistemas de gestão de multas. A empresa efetuou a análise manual dos processos e verificação de prazos e pendências no arquivo físico dos processos, apurando a existência de 6.331 processos com maior risco de prescrição (com prazo final em julho de 2011). Em razão da urgência, foram elaboradas a Instrução de Serviço 1/2009 e as ordens de serviço 1/2010, 2/2010 e 3/2010, de forma a promover a padronização e tornar mais ágil o processamento dos autos de infração na própria autarquia e em seus órgãos conveniados. Além disso, o Núcleo de Dívida Ativa possuía aproximadamente 10.213 processos aguardando procedimentos para inscrição, dos quais 201 prescreveriam até o final de março de 2011, ensejando medidas para evitar a prescrição e assegurar a cobrança judicial dos débitos.*
- Anvisa* *Informou que não há processos com risco de prescrição em trâmite no âmbito da Procuradoria-Geral Federal junto à Anvisa. Acrescentou que estão sendo providenciadas as inscrições em dívida ativa de débitos, com posterior envio às Procuradorias Federais e Procuradorias Regionais Federais, com vistas às medidas judiciais cabíveis, dentro de prazos adequados.*
- Bacen* *Registrou que as unidades responsáveis pelos créditos procederam à verificação de possíveis situações de risco de prescrição, considerando uma margem temporal de um ano. Em decorrência, foram identificadas 81 penalidades, no valor total aproximado de R\$ 180 mil reais, cujos créditos sofriam risco de prescrição até outubro de 2011. A autarquia esclarece que foram tomadas providências para efetuar novas notificações às instituições devedoras, seguindo os atuais normativos vigentes, de forma a evitar a prescrição dos débitos junto ao Bacen.*
- Cade* *Relatou que não há riscos de prescrição, pois os créditos, em sua totalidade, foram inscritos no Cadin e em Dívida Ativa, assim como foram ajuizadas todas as ações de execução fiscal.*
- CVM* *Esclareceu que realizou um levantamento no sistema que gerencia as multas aplicadas pela autarquia, identificando 18 casos com maior risco de prescrição. Em consequência, as correspondentes multas foram encaminhadas à Procuradoria Federal junto à CVM, para análise e adoção de providências que impeçam a prescrição e possam resultar na efetiva arrecadação dos recursos.*
- Ibama* *Em relação aos processos com risco de prescrição, o Ibama informa que emitiu “Relatório de Alerta” a suas unidades internas, com indicativo dos processos em risco de prescrição intercorrente. A respeito da inscrição na Dívida Ativa da União, a autarquia relata ter encaminhado “Relatório de Status” às Divisões Jurídicas da PGF/AGU, segmentado por unidade da federação, com o objetivo de inscrição na Dívida Ativa.*
- Susep* *Foi realizado um levantamento dos processos sem movimentação há mais*

*de 720 dias e identificados 1.033 casos enquadrados nesse critério, em meio a um montante total de 5.493 processos de penalidades não arquivados e não julgados em instância final. Relatou que, a partir do referido levantamento, procedeu à revisão dos processos encontrados para verificar seu risco de prescrição, identificando um conjunto de problemas: falhas de entradas de dados nos sistemas de controle de processos e de penalidades, pois parte dos processos levantados não se referiam à aplicação de multas; processos com indícios de estarem prescritos, em função da prescrição intercorrente; e situações em que os processos não foram localizados. Afirmou que os processos pendentes de resolução seriam encaminhados à alta administração, para a adoção de providências necessárias. Finalmente, acrescenta que não há processos pendentes de inscrição judicial há mais de 720 dias.*

### 2.3.3 Análise e Proposta de Encaminhamento:

*2.3.3.1 A deliberação em tela teve como propósito evitar a ocorrência da prescrição dos créditos, que, por conseguinte, importaria a perda definitiva de recursos públicos relativos a multas aplicadas pelas entidades de regulação e fiscalização.*

*2.3.3.2 A análise das providências adotadas indica que o objetivo foi alcançado, sendo possível identificar conjuntos diferentes de situações, observando que, de um modo geral, a maioria das autarquias relatou não ter identificado casos de risco imediato de prescrição em seus processos. No entanto, há várias situações em que o risco existia, demandando a atuação imediata das entidades, conforme demonstrado a seguir.*

- *ANTT: Foram detectados pela autarquia mais de 6.000 processos com risco elevado de prescrição, com prazos finais situados até julho de 2011. A autarquia relatou também ter adotado providências para evitar prejuízos aos cofres públicos.*
- *Bacen: Foram identificados 81 processos com risco de prescrição, com prazos finais situados até outubro de 2011. Em decorrência, a autarquia afirmou ter adotado as medidas corretivas necessárias.*
- *CVM: Identificou 18 processos em situação de maior risco, informando ainda a adoção de providências para impedir a prescrição dos créditos.*
- *Ibama: Informou ter adotado as providências necessárias em relação aos processos com risco de prescrição, demandando atenção de suas unidades internas e das divisões da PGF.*
- *Susep: Realizou levantamento de processos sem movimentação há mais de 720 dias, procedendo a um exame particularizado dos casos, de forma a identificar necessidades importantes de melhoria. Nesse conjunto, identificou casos de processos possivelmente prescritos e situações de possível extravio, com encaminhamentos para a adoção de medidas cabíveis.*

*2.3.3.3 Assim como verificado no monitoramento da deliberação anterior, conclui-se que **os propósitos da determinação em exame foram alcançados de forma geral pelas entidades**, por meio da realização de levantamentos internos e da adoção, conforme o caso, de medidas com vistas a evitar casos de prescrição relativos às multas aplicadas pelas entidades federais de regulação e fiscalização.*

## **2.4 Deliberação 9.1.3**

*Determinar (...)*

*Encaminhem a este Tribunal, no prazo de 60 dias, contados da ciência deste Acórdão, relatório informando a 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.*

#### 2.4.1 Situação que levou à proposição da deliberação:

2.4.1.1 *Considerando as possíveis causas para o reduzido desempenho da arrecadação das multas, deve-se levar em conta o nível de eficiência da fiscalização empreendida pelos órgãos e entidades, especificamente no que se refere aos resultados alcançados após a tramitação de recursos pelas instâncias administrativas próprias.*

2.4.1.2 *Nesse sentido, aventou-se a necessidade de verificar a existência de situações em que o volume original de multas aplicadas seja muito elevado, mas haja elevado percentual de cancelamentos ou suspensões após os recursos administrativos impetrados pelos entes fiscalizados. Afinal, caso haja uma discrepância significativa entre os valores originalmente aplicados e os que permanecem válidos para cobrança após os recursos administrativos, restará evidenciada falha na atuação do ente regulador: pode estar havendo 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.*

2.4.1.3 *Como as informações disponíveis durante o levantamento não permitiam responder à questão, optou-se pela solicitação de dados adicionais junto aos entes, com o propósito de subsidiar decisões sobre fiscalizações vindouras sobre o desempenho das entidades de fiscalização.*

#### 2.4.2 Providências adotadas e análise:

<b>Entidade</b>	<b>Situação Informada</b>
ANA	<i>No período analisado, relatou que houve 38 usuários multados, entre os quais foram realizados três cancelamentos e duas suspensões.</i>
Anac	<i>A agência relatou ter recebido do DAC um passivo de mais de 20 mil processos administrativos, parte dos quais paralisados desde 2003. Para lidar com esse estoque, a Anac criou a Junta Recursal, por meio da Resolução 22, de 1/4/2008, para deliberar, em segunda instância de julgamento, sobre processos administrativos que têm por objeto a imposição de penalidades decorrentes do exercício do seu poder de polícia. Informou também que, desde a criação da Junta Recursal até 31/12/2009, foram analisados 3.670 processos administrativos punitivos, com o seguinte quantitativo de cancelamentos: em 2008, 269 multas, representando um índice de cancelamento de 66,75%; em 2009, 1.311 multas, representando um índice de cancelamento de 40,89%.</i>
Ancine	<i>De 2005 a 2009, foram anuladas 45 multas, o que corresponde a um total de 8,57% do quantitativo de multas aplicadas. Entretanto, em termos de montante financeiro associado, as anulações corresponderam a 71,59% do total aplicado.</i>
Aneel	<i>De 2005 a 2009, foram canceladas ou reduzidas 267 multas, o que corresponde a 21,96% do quantitativo aplicado. Em termos financeiros, isso corresponde à anulação de 26,48% do total associado às multas aplicadas no período. Adicionalmente, informou que havia 84 processos suspensos por determinação judicial.</i>
ANP	<i>Informou que, no período entre 2005 e 2009, foram aplicadas 21.900 multas,</i>

*das quais foram afastadas 626, o que corresponde a um percentual de 2,85%. Em termos financeiros, essas multas representam 4,92% do montante total aplicado.*

- ANS De 2005 a 2009, o valor das multas canceladas correspondeu a 7,24% do total aplicado. No mesmo período, os montantes financeiros suspensos corresponderam a 69,94% do total. Na resposta encaminhada ao TCU, não especificou o quantitativo de penalidades canceladas e suspensas.*
- Anatel De 2005 a 2009, foram canceladas 133 multas e suspensas 755, de um total de 19.399 penalidades aplicadas, o que corresponde aos percentuais de 0,69% e 3,89%, respectivamente. Em termos financeiros, os cancelamentos correspondem a 1,89%, e as suspensões, a 13,29% do montante total aplicado.*
- Antaq Informou que não houve aplicação de multas no biênio 2005-2006. De 2007 a 2009, não esclareceu a quantidade de multas suspensas ou canceladas, mas identificou o percentual de 21,39% de diminuição dos montantes de multas aplicadas, por meio de cancelamentos ou reduções das penalidades.*
- ANTT De 2005 a 2009, foram suspensas 2.993 penalidades pecuniárias, no valor total de R\$ 8,89 milhões, o que representa 2,69% do total. No mesmo período, foram canceladas 3.616 multas, que representam R\$ 9,3 milhões e 3,25% do total das multas aplicadas.*
- Anvisa De 2005 a 2009, foram cadastrados 9.764 processos administrativos sanitários. Desse total, foram suspensos 636 processos, que equivalem a 9,51% do total, e cancelados outros 4.207, que correspondem a 43,09% do quantitativo global de processos.*
- Bacen De 2005 a 2009, foram suspensas 6.085 multas, correspondentes a 3,57% do total de penalidades aplicadas e a 14,72% do montante financeiro total associado. No mesmo período, foram canceladas 15.710 multas, que representam 9,22% do quantitativo de penalidades aplicadas e 66,14% do montante financeiro associado.*
- Cade Registrou que não houve multas suspensas ou canceladas no âmbito administrativo interno, no período compreendido entre 2005 e 2009. Ressaltou que esse fato decorre da forma de funcionamento da entidade, que atua como um tribunal administrativo, no qual “o ente de aplicação das multas” é também o ente de contencioso administrativo, diferentemente do que ocorre com as demais entidades monitoradas.*
- CVM No período entre 2005 e 2009, foram suspensas 11,06% das multas aplicadas, o que corresponde a um percentual de 75,29% do montante financeiro associado às penalidades. Nos mesmos exercícios, foram canceladas 5,96% das multas, o que representa 0,47% do montante financeiro total.*
- Ibama De 2005 a 2009, foram cancelados 3.230 multas, o que corresponde a 2,34% dos autos de infração lavrados no período. Esses cancelamentos representam 1,09% do montante total associado às multas aplicadas.*
- Susep A entidade informou que limitações nas bases de dados não permitiram identificar os quantitativos de multas suspensas ou canceladas nas instâncias administrativas próprias. Em relação aos montantes financeiros associados às penalidades, foram julgados improcedentes ou insubsistentes 5,34% do total de multas. Ressalte-se, entretanto, que as informações referem-se somente a julgamentos de primeira instância, que ocorrem no âmbito da autarquia. Dessa forma, não foram consideradas decisões aplicadas pelo Conselho de*

*Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização (CRSNSP), órgão colegiado que integra a estrutura do Ministério da Fazenda, sem relação hierárquica com a Susep. No âmbito do CRSNSP, a Susep informa que o percentual de reversão de multas situou-se em torno de 60%, em 2005 e 2006.*

#### 2.4.3 Análise e Proposta de Encaminhamento:

*2.4.3.1 A preocupação com a quantidade de multas suspensas ou canceladas, expressa na deliberação em análise, decorre do seu possível reflexo sobre a arrecadação das penalidades pecuniárias, assim como sobre a eficácia das entidades de regulação e fiscalização. Ao solicitar informações adicionais que pudessem retratar esse quadro com maior clareza, buscou-se reunir subsídios para a atuação das próprias autarquias e da fiscalização a cargo do TCU sobre o desempenho das entidades.*

*2.4.3.2 De modo geral, a determinação foi atendida de forma satisfatória, em que pese a deficiência no registro, na coleta ou no envio de informações completas verificada em alguns casos. Entretanto, o aspecto mais importante na questão em análise refere-se às situações em que foram identificados altos índices percentuais de suspensão ou cancelamento, que merecem atenção especial por representarem indícios de ineficiência da atuação pública.*

*2.4.3.3 Os casos mais graves verificados nessa análise são a seguir relacionados: 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 Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização (CRSNSP), que revisa em segunda instâncias os recursos contra penalidades aplicadas pela Susep, alcançando índice de reversão de multas em torno de 60%, em 2005 e 2006. Entre as situações relatadas, entretanto, há que se considerar as peculiaridades atinentes a duas situações detalhadas a seguir.*

*2.4.3.4 No caso do Banco Central, o percentual de cancelamentos, em termos de montantes financeiros, refere-se de forma preponderante ao ano de 2005, exercício em que a autarquia apresentou um valor de multas aplicadas muito superior à média dos anos seguintes (R\$ 4,99 bilhões em 2005; R\$ 0,45 bilhão em 2006; R\$ 0,34 bilhão em 2007; R\$ 0,38 bilhão em 2008; e R\$ 0,34 bilhão em 2009). O valor de cancelamento é excepcionalmente elevado em 2005, em relação aos outros anos da série, devido às mudanças promovidas pela Lei 11.196/2005 e pela Circular Bacen 3.308/2006, que alteraram a forma de cálculo da multa sobre operações de importação. Conforme consignado no relatório do levantamento que originou o Acórdão em monitoramento:*

*“Essas multas, passíveis de aplicação a pessoas físicas ou jurídicas, seriam devidas em caso de não pagamento de importação nos prazos legalmente determinados. Com as alterações promovidas, seu valor passou a ser estipulado em ‘0,5% do equivalente em reais do valor da importação objeto de atraso, não pagamento ou pagamento fora dos prazos e condições estabelecidos’. A partir dessa nova forma de cálculo, os valores correspondentes às multas sobre operações de importação tiveram seus valores reduzidos, o que se refletiu no decréscimo total dos valores das multas aplicadas pelo Bacen, verificado a partir de 2006.”*

2.4.3.5 Dessa forma, o percentual consolidado dos cancelamentos ocorridos no período não refletiria, de forma adequada, os índices verificados nos últimos exercícios. Corroboram esse entendimento os percentuais reduzidos de cancelamentos apresentados pela entidade de 2006 a 2010, cujo valor máximo foi de 2,39%, em 2007. Por outro lado, devem ser notados os elevados índices dos montantes financeiros suspensos, relativos às multas aplicadas no mesmo período, o que também tem como efeito impedir a arrecadação das penalidades pecuniárias.

2.4.3.6 Adicionalmente, o Bacen ressaltou outro ponto relevante a ser considerado na análise, ao informar que a apreciação dos recursos pendentes relativos às penalidades compete ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN), órgão do Ministério da Fazenda criado pelo Decreto 91.152/1985, que não integra a estrutura da autarquia. Com isso, o Banco Central aponta que uma parcela relevante da arrecadação não efetivada está fora do escopo de atuação da própria entidade, não lhe restando instrumentos para determinar os padrões de atuação do CRSFN.

2.4.3.7 Por sua vez, as informações prestadas pela Anac associam o elevado índice de cancelamentos em 2008 e 2009 ao estoque recebido do extinto DAC, caracterizado como um passivo de mais de 20 mil processos administrativos, parte dos quais paralisados desde 2003. A agência relata que foi necessário proceder-se ao cancelamento de percentual elevado desse estoque, devido à presença de vícios na constituição ou instrução dos processos administrativos sancionadores, que teriam impedido a manutenção dos autos de infração lavrados.

2.4.3.8 A agência acrescenta que, ao longo de 2010, o percentual de cancelamentos situava-se em 26% das multas aplicadas, alcançando um índice bastante inferior a 2008 e 2009. Com isso, a entidade indica que os atuais procedimentos não apresentam os problemas verificados no estoque anterior, cujo impacto sobre o desempenho da agência estaria superado.

2.4.3.9 Considerando a análise do conjunto das respostas, conclui-se que, **embora deva ser consignado o atendimento à determinação de informar os percentuais de multas canceladas e suspensas, entre 2005 e 2009, deve-se registrar a ocorrência de situações que requerem atenção do TCU.**

2.4.3.10 Destarte, para fins de subsidiar o planejamento de futuras fiscalizações sobre o tema, propõe-se ao Tribunal encaminhar cópia deste relatório à Segecex e às suas unidades técnicas responsáveis pelas entidades com elevados índices de cancelamento ou suspensão – Anac, Ancine, ANS, Anvisa, Bacen, CVM e Susep –, conforme o disposto pela Lei 8.443/1992, art. 1º, II c/c art. 41, II.

## 2.5 Deliberação 9.1.4

Determinar (...)

**Encaminhem a este Tribunal, no prazo de 60 dias, contados da ciência desta deliberação, os esclarecimentos pertinentes sobre as possíveis causas das falhas e deficiências informadas no Relatório e no Voto que fundamentam este Acórdão, ensejadoras das determinações constantes nos subitens 9.1.1 a 9.1.3, retro.**

### 2.5.1 Situação que levou à proposição da deliberação:

2.5.1.1 Devido ao reduzido índice de arrecadação das multas aplicadas pelas entidades federais de regulação e fiscalização, à tendência de declínio persistente da quantidade de inscrições de devedores inadimplentes no Cadin e ao risco de prescrição dos créditos, configurando um quadro prejudicial à eficácia do poder regulador e sancionador do Estado, entendeu-se relevante solicitar às entidades esclarecimentos acerca das falhas verificadas e descritas nos itens anteriores (2.1, 2.2 e 2.3) deste relatório de monitoramento.

### 2.5.2 Providências adotadas e análise:

<b>Entidade</b>	<b>Situação Informada</b>
<i>ANA</i>	<i>Em seu relato, informou não concordar que haja ineficácia da atuação da entidade, ainda que tenha sido verificada uma reduzida quantidade de aplicação de multas. Argumenta que o desempenho de uma entidade de regulação não pode ser aferido pela quantidade de penalidades aplicadas, conforme consignado no próprio relatório do levantamento que originou o Acórdão em monitoramento.</i>
<i>Anac</i>	<i>Informou que, a partir da sua criação, a agência atuou no aperfeiçoamento das suas normas de procedimento administrativo, com a publicação da Resolução 13, de 23/8/2007, incumbindo as Gerências Regionais de iniciar os processos administrativos oriundos da lavratura de Autos de Infração. Entretanto, algumas dificuldades observadas tornaram o processo ineficiente, a saber: dificuldade em coordenar os procedimentos administrativos no período pós-DAC; ausência prévia de capacitação dos envolvidos nas atividades relacionadas aos processos administrativos; necessidade de reestruturar e promover regulamentação dos procedimentos relativos ao julgamento dos autos de infração e multas no âmbito da Anac; grande volume de processos administrativos herdado do DAC; entre outros. Desde então, a instituição de um Grupo de Trabalho em 2008 culminou na atualização dos normativos internos sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades. Outra medida adotada foi a criação das Juntas de Julgamento e Recursais para deliberação sobre processos administrativos que têm por objeto a apuração e aplicação de penalidades no âmbito da competência da agência.</i>
<i>Ancine</i>	<i>Em relação ao elevado percentual de anulação dos valores associados às multas aplicadas, a agência identificou como causa a ocorrência de problemas diversos relativos aos normativos, especialmente no que diz respeito a sua interpretação e alteração ao longo dos anos.</i>
<i>Aneel</i>	<i>Atribuiu os casos de cancelamento a equívocos da fiscalização na imputação de infrações, ou a normas supervenientes que deixaram de estabelecer o caráter infracional de determinada conduta. Além disso, nos casos de redução de valor, identifica como causas as revisões da penalidade a partir do acréscimo de informações e argumentos trazidos pelos recursos dos entes multados, que podem resultar tanto na diminuição do valor quanto na conversão da multa em advertência, de acordo com as gradações normatizadas pela legislação atinente.</i>
<i>ANP</i>	<i>Registrou que, em relação aos pontos levantados neste trabalho de fiscalização, não há falhas em suas atividades a serem relatadas.</i>
<i>ANS</i>	<i>Relacionou diversos fatores que podem levar ao cancelamento, suspensão ou redução dos valores das multas aplicadas: necessidade de privilegiar a correção da conduta irregular, inclusive por meio de substituição de multas por termos de compromisso e ajuste de conduta, favorecendo o beneficiário dos planos de saúde; possibilidade de cancelamento ou redução dos valores a partir da argumentação dos entes penalizados; alterações normativas sobre o disciplinamento das penalidades no setor de saúde complementar, com a concessão de benefícios (como desconto caso o infrator não faça recurso à 2ª instância), redução de multas e exclusão de algumas tipificações; necessidade</i>

*de reavaliar os processos devido às alterações normativas.*

- Anatel* A respeito do percentual de multas não arrecadadas, aponta que os números verificados “refletem o trâmite processual” da agência, ressaltando que a exigibilidade das multas se inicia com a publicação do trânsito em julgado dos processos no Diário Oficial da União (DOU), em consonância com o regimento interno da entidade. Dessa forma, a efetiva arrecadação das multas pode ser adiada em função da grande quantidade de processos ainda em trâmite administrativo, em fase recursal, com ou sem feito efeito suspensivo concedido pela agência (registre-se que, caso o efeito suspensivo tenha sido negado, há incidência de juros e correção monetária até a quitação da penalidade). Adicionalmente, ressalta que a arrecadação também pode ser prejudicada pela suspensão da exigibilidade das multas, concedida em algumas situações por meio de decisão judicial.
- Antaq* Considerou que não foram verificadas falhas da agência no que diz respeito aos itens anteriores discutidos neste relatório. Em relação à inexistência de multas aplicadas em 2005 e 2006, alega que a previsão de regulamentação da Lei 10.233/2001 só foi realizada, pela própria autarquia, entre 2005 e 2007.
- ANTT* Ressaltou que há vários fatores que concorrem para a reduzida arrecadação, relacionando os seguintes aspectos: a agência foi criada recentemente e somente iniciou os trabalhos de inscrição em Dívida Ativa no ano de 2005; a autarquia tem postos de fiscalização distribuídos por todo o país, além de contar com um Convênio com a Polícia Rodoviária Federal para fiscalização, gerando um fluxo diário de milhares de autos de infração, sem dispor de pessoal para dar continuidade, no tempo adequado, aos procedimentos de cobrança e inscrição nos cadastros restritivos da autarquia; dificuldades referentes à informatização de procedimentos, uma vez que parte dos sistemas que vinham sendo utilizados pela autarquia não mais atendem aos ditames da legislação atual aplicável à matéria; ausência de um sistema apto ao cumprimento das exigências da Lei 11.941/2009, que alterou a cobrança de débitos das autarquias e fundações públicas federais. Quanto a este último ponto, a autarquia registrou, ainda, que adotou solução emergencial a partir de março de 2010, passando a utilizar o livro eletrônico de Recuperação e Acompanhamento de Créditos (RAC), cedido pela PGF para que a agência pudesse dar continuidade à realização das inscrições em Dívida Ativa.
- Anvisa* Concentrou a resposta na questão dos índices de suspensão e cancelamento, registrando que esses eventos, quando incidentes sobre os autos de infração, decorrem da verificação de vícios formais na lavratura ou falhas no procedimento de apuração das irregularidades, decorrendo deste fato a adoção de programas de treinamento para a área de fiscalização da autarquia. Adicionalmente, esclarece que há situações de suspensão dos procedimentos de cobrança das multas, decorrentes do ajuizamento de ações judiciais por parte dos devedores para discussão das penalidades, tendo sido deferidas pelo Poder Judiciário a suspensão da exigibilidade do débito.
- Bacen* Esclarece que o índice de arrecadação das multas aplicadas pela autarquia foi fortemente influenciado pelo cancelamento de multas vultosas, relativas ao ano de 2005, em montante superior a R\$ 4 bilhões. Tal cancelamento foi relacionado à superveniência de normativos no âmbito de atuação do Banco, notadamente a edição da Lei 11.196/2005, a qual resultou em nova regulamentação das penalidades relacionadas a operações de importação, que

- corresponderam, no ano de 2005, a cerca de R\$ 4,8 bilhões. Adicionalmente, a autarquia pontua os indicadores que demonstram a evolução do seu desempenho em relação à arrecadação de multas no período, registrando: a elevação contínua de 2005 a 2009; o crescimento das inscrições no Cadin de 2007 a 2009; e o percentual de débitos com ações fiscais ajuizadas.*
- Cade* *Relata que os problemas anteriormente verificados têm sido alvo de atenção da entidade desde 2006, quando se iniciou trabalho com vistas a elevar a eficácia na arrecadação de multas. Além disso, registra que significativo percentual das multas não arrecadadas corresponde a débitos em apreciação judicial, com exigibilidade suspensa.*
- CVM* *Em relação ao percentual de ações ajuizadas, ressalta que as informações enviadas originalmente ao TCU incluíam apenas os processos relativos a multas aplicadas entre 2005 e 2009; assim, ressalta que a inclusão de todas as ações eleva o percentual verificado, de 5,6%, para 68,49%. A respeito do reduzido percentual de arrecadação, a entidade afirma que há um conjunto de fatores explicativos, a saber: os valores das multas são geralmente elevados, o que resulta em baixo índice de pagamento voluntário; o efeito suspensivo conferido aos recursos administrativos; as dificuldades relacionadas à execução fiscal, como a dificuldade de localização do devedor e de patrimônio livre para quitação dos débitos.*
- Ibama* *A entidade relacionou um conjunto de problemas que afetam o desempenho da arrecadação de suas multas: falhas na lavratura do auto de infração pelos agentes fiscais do Ibama; deficiências do sistema de cobrança e arrecadação, devido à superveniência de nova legislação que alterou os métodos de cálculo, gerando acúmulo de trabalho e atrasos nos processos; necessidade de estruturação das áreas de arrecadação e cobrança, devido ao “baixo quantitativo e qualitativo de recursos humanos lotados na área”; necessidade de treinamentos constantes, diante da dinamicidade dos conhecimentos relativos à legislação que rege a área de atuação da entidade; elevado número de recursos administrativos, com até quatro fases, vigentes até 2009.*
- Susep* *Em relação aos reduzidos percentuais de arrecadação, a autarquia menciona um conjunto de fatores, com destaque para uma questão metodológica na apuração do índice, a saber, o descompasso entre os valores de multas aplicadas e os montantes arrecadados em cada exercício. A superintendência registra que há grandes variações anuais da quantidade de penalidades aplicadas e dos valores das multas correspondentes, de forma que a eficiência do processo seria mais bem aferida se fosse verificado o percentual de efetiva arrecadação das multas, ao invés da relação entre arrecadação e aplicação ano a ano. Acrescenta que o ciclo dos processos é demorado, considerando seu tempo de passagem por todas as instâncias administrativas, ressaltando, sobretudo, a atuação do CRSNSP, em que se concentram 64% dos processos não transitados em julgado. Ademais, a Susep relatou a existência de um alto índice de reversão de multas na segunda instância (CRSNSP), atingindo percentuais próximos a 60% em 2005 e 2006. Menciona, ainda, as alterações na legislação, associadas a reduções nos valores das penalidades pecuniárias, com potencial para reduzir a arrecadação efetiva em caso de revisão de processos. Especialmente quanto às entidades não regularizadas, a superintendência descreveu a dificuldade adicional relativa ao ajuizamento de ações de execução, pois com frequência as entidades penalizadas nesse caso*

*não apresentam patrimônio suficiente para a cobertura da dívida. Considerando aspectos operacionais, a autarquia identificou algumas falhas em seus sistemas informatizados, como: nível reduzido de segurança em relação ao controle de informações cadastrais; ausência de critérios e regras para inserção de dados, reduzindo a confiabilidade das informações disponíveis; falta de integração entre os sistemas existentes, gerando esforços adicionais para consolidação de informações. Finalmente, a Susep mencionou a ausência de formalização e padronização de procedimentos na maior parte de suas unidades, notando a necessidade de aprimoramento na gestão do fluxo dos processos internos.*

### 2.5.3 Análise e Proposta de Encaminhamento:

*2.5.3.1 A deliberação requereu das entidades de regulação e fiscalização que informassem ao TCU as causas dos problemas verificados, conforme cada caso em particular, uma vez que foram encontradas diferenças expressivas de indicadores entre as autarquias.*

*2.5.3.2 A análise das respostas enviadas indica que os problemas relatados por cada entidade também são variados, refletindo-se nos números que demonstram a aplicação e o recolhimento de multas. De forma geral, no entanto, pode-se identificar os principais entraves relacionados:*

- Normas e procedimentos administrativos que dificultam a arrecadação, como número excessivo de instâncias recursais e prazos dilatados entre as etapas de cobrança;*
- Níveis elevados de multas suspensas ou canceladas em instâncias administrativas, integrantes ou não das estruturas hierárquicas das entidades de fiscalização;*
- Suspensão da exigibilidade dos créditos por força de decisões judiciais;*
- Alterações frequentes na legislação, resultando na necessidade de reformular aspectos procedimentais, na extinção de multas ou na redução dos valores monetários associados às penalidades;*
- 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.*

*2.5.3.3 O quadro relatado reforça a preocupação em torno do problema central identificado pelo levantamento: o reduzido percentual de multas arrecadadas em relação às penalidades aplicadas, de forma contínua ao longo dos últimos anos, como resultado de problemas diversos e complexos que afetam a operação das entidades federais de regulação e fiscalização.*

*2.5.3.4 O encaminhamento das informações, verificado por todas as entidades, **permite consignar o atendimento da determinação proferida pelo Tribunal.** Entretanto, o teor das respostas continua a requerer atenção do TCU, pois a persistência das deficiências verificadas poderá comprometer a atuação das entidades e representar prejuízos ao erário público.*

*2.5.3.5 Dessa forma, para fins de subsidiar o planejamento de futuras fiscalizações sobre o tema, **propõe-se ao Tribunal encaminhar cópia deste relatório à Segecex e às suas unidades técnicas responsáveis pelas entidades com elevados índices de cancelamento ou suspensão – Anac, Ancine, ANS, Anvisa, Bacen, CVM e Susep –, conforme o disposto pela Lei 8.443/1992, art. 1º, II c/c art. 41, II.***

## **2.6 Deliberação 9.2**

*Determinar (...)*

*que procedam à 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, encaminhando a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da ciência desta deliberação, os esclarecimentos pertinentes sobre as possíveis causas dessa deficiência, bem como as conclusões e providências adotadas em virtude da presente determinação.*

#### 2.6.1 Situação que levou à proposição da deliberação:

*2.6.1.1 Ao longo do levantamento, foram identificadas treze entidades cujo percentual de arrecadação das multas situou-se abaixo de 50%, no período compreendido entre 2005 e 2009. De forma ainda mais preocupante, oito entidades apresentaram um percentual de arrecadação inferior a 20%, no mesmo intervalo de tempo.*

*2.6.1.2 A análise dos dados abertos por exercício ao longo da série histórica contemplada demonstra que, além dos reduzidos percentuais verificados na totalização do período, o desempenho ruim foi predominante na maior parte dos anos, para a maioria das entidades, demonstrando a consistência do problema identificado.*

*2.6.1.3 Como mencionado, a reduzida arrecadação traz danos ao erário público, pela perda da arrecadação potencial de valores próximos a R\$ 5 bilhões a cada exercício. Ainda mais, resulta em redução da eficácia da atuação reguladora e fiscalizadora estatal, uma vez que os efeitos sancionadores esperados são mitigados pelos mecanismos disponíveis para postergar ou evitar o pagamento das penalidades pecuniárias. Cumpre, portanto, às entidades de regulação e fiscalização, identificar e adotar as medidas necessárias para a reversão do quadro detectado.*

#### 2.6.2 Providências adotadas e análise:

<b>Entidade</b>	<b>Situação Informada</b>
Anac	<p><i>Registrou que vários mecanismos implementados contribuíram para o aumento da arrecadação nos últimos anos, entre os quais se relacionam: a edição de normativos; a implantação de um Sistema de Gestão de Crédito (Sigec); o início da inscrição de devedores em Dívida Ativa e no Cadin. Como resultado, a arrecadação de multas no ano de 2009 cresceu 802,4% comparada à arrecadação do ano de 2007, e 336,28% em relação ao ano de 2008. Especialmente em relação ao Sigec, informou que o controle “Nada Consta de Multas” passou a informar, no sítio da Anac na internet, em tempo real, a situação de todos os entes regulados. Com isso, as inscrições em Dívida Ativa passaram a ter impacto imediato na realização de todas as atividades realizadas pela autarquia e de interesse do administrado, incentivando a quitação das penalidades.</i></p> <p><i>Relatou também providências adotadas pela Superintendência de Aeronavegabilidade, como: envio automatizado de informação aos agentes responsáveis pela elaboração dos relatórios de fiscalização e dos autos de infração, assim como à chefia do setor de origem do processo, sobre as decisões em primeira e segunda instâncias, o arquivamento, o pagamento da multa ou inscrição na Dívida Ativa; publicação das decisões proferidas em primeira instância, com vistas ao aperfeiçoamento do processo de elaboração das propostas de decisão, pela análise dos pares; instrução específica sobre as etapas de coleta de evidências e elaboração dos relatórios de fiscalização, elaboração dos autos de infração e atividades administrativas da atuação do processo, com respeito à Lei 9.784/1999, para todos os agentes envolvidos na atividade.</i></p>

- Ancine* Informou que, embora haja atualmente procedimentos regulares para realização das cobranças administrativas dentro do âmbito da Superintendência de Fiscalização, a definição dos processos de trabalho para inscrição dos débitos relativos às multas em Dívida Ativa e no Cadin foi alcançada apenas em maio de 2009, de forma que os resultados são ainda incipientes no que refere ao recolhimento das multas. Acrescentou que, ao longo de 2010, o montante arrecadado cresceu de forma expressiva na comparação com os exercícios anteriores, o que poderia demonstrar que as práticas adotadas têm gerado resultados. Além disso, a autarquia relaciona outros fatores que podem continuar a contribuir para o aumento da arrecadação das multas: as alterações trazidas pela Lei 11.941/2009, estabelecendo uma nova sistemática para o parcelamento de débitos; a adoção de medidas informativas aos fiscalizados, sobre os acréscimos moratórios e os impactos da inscrição no Cadin em caso de inadimplência; a revisão dos sistemas e métodos de apuração de créditos para inscrição em dívida ativa, iniciada em novembro de 2009.
- Aneel* A entidade concentrou-se na informação de que o fator preponderante para o baixo índice de recolhimento das multas aplicadas tem sido a "judicialização dos processos regulatórios", comum especialmente nos casos de multas de grande vulto. Nesse caso, trata-se de situação que limita o recolhimento dos recursos, havendo sujeição dos processos aos prazos e procedimentos próprios da justiça.
- ANP* Relatou medidas para o aprimoramento dos mecanismos de cobrança administrativa, possibilitando o aumento do desempenho na arrecadação proveniente das multas: aumento do quantitativo de servidores concursados para trabalhar na área; adoção de medidas de aprimoramento da gestão administrativa e do fluxo de atividades; aquisição de equipamentos para suprir as necessidades relativas à demanda de processos; elaboração mensal de Relatório Informativo contendo os dados atinentes aos setores financeiro e de Dívida Ativa; desenvolvimento de sistema informatizado para acompanhamento processual e de cobrança de créditos, denominado Gestão de Crédito e Obrigações (GCO).
- ANS* Informou, inicialmente, que as Resoluções Normativas 124/2006 e 161/2007 alteraram algumas regras relativas às multas aplicadas, de forma a aprimorar a tipificação das infrações e as formas de sanção. Relatou ainda que, posteriormente, foi criado grupo de trabalho específico para o tratamento das questões relacionadas com o processo de apuração de infrações e aplicação de sanções, assim como da cobrança de multas no âmbito da agência, resultando em um conjunto de providências: identificação de processos prescritos, com encaminhamento dos casos à Corregedoria; priorização em função da antiguidade dos processos; saneamento do Sistema Integrado de Fiscalização (SIF); elaboração de normativos para agilizar o fluxo dos processos; instituição do Programa de Fiscalização "Olho Vivo"; melhorias nos fluxos internos de processos; investimentos na qualificação gerencial da entidade.
- Antaq* A agência informou que, em relação aos créditos constituídos em 2009, do total de 16 penalidades, onze haviam sido quitadas, uma havia sido cancelada, e as demais já se encontravam em execução judicial. Atribuiu o desempenho ao sistema de cobrança administrativa, que atua previamente ao

*encaminhamento para execução judicial, com notificações e interpelações por meio telefônico e eletrônico. Além disso, afirmou aguardar a formalização de convênios, então em análise pela Procuradoria-Geral Federal, 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*

*A agência relatou estar buscando soluções referentes ao desenvolvimento de sistema para controle dos parcelamentos dos débitos, de forma compatível com a legislação pertinente. Informou também buscar outros meios para aprimorar sua arrecadação de multas, como: contratação de empresa para conferência de documentos constantes dos processos administrativos para efeito de inscrição em Dívida Ativa; e aprimoramento da equipe, por meio do aumento do quantitativo de pessoal e da capacidade de sua estrutura, de forma a proporcionar mais eficiência aos serviços de cobrança e arrecadação das multas.*

*Bacen*

*Informou um conjunto de ações adotadas pela autarquia com vistas à melhoria do desempenho na arrecadação das multas que aplica: o Projeto Estratégico Recuperação de Créditos, iniciado em 2006; o desenvolvimento do Sistema de Gerenciamento de Multas (SGM), cuja operação foi iniciada em 2007; o Projeto Estratégico Saneamento do Universo Fiscalizável, de 2010; o incremento do quadro de procuradores do Banco, com a criação de 100 novos cargos; e a publicação da Resolução CMN 3.883/2010, que tratou do aprimoramento da disciplina de sanções administrativas no âmbito de atuação da autarquia.*

*Cade*

*Apresentou o relato da experiência do Cade com o projeto “Advogado Responsável”, implantado pela entidade a partir de 2006, com vistas a ampliar a capacidade da autarquia em efetivar a arrecadação de suas multas. Na ocasião, a partir de um diagnóstico, foram estabelecidas novas rotinas de trabalho e metas para a atuação de cobrança e arrecadação, com reflexos nos resultados obtidos nos anos seguintes.*

*CVM*

*Esclareceu que a CVM vem revendo seus procedimentos de forma sistemática, identificando deficiências que deverão ser supridas por novas medidas, como: informatização de rotinas manuais; ampliação do quadro de servidores; realização de convênios para execução de atividades que elevem a probabilidade de recuperação de créditos. Ressaltou que a autarquia programou, para o exercício de 2011, a implantação do novo sistema integrado de controle da arrecadação, com o propósito de otimizar as fases administrativas da cobrança e seu prosseguimento em âmbito judicial.*

*Ibama*

*Relatou as seguintes questões a enfrentar e as medidas de aprimoramento:*

- Edição da IN/Ibama 14/2009, de 15/5/2009, que reformulou o processo de cobrança administrativa de autos de infração, reduzindo as instâncias recursais, e criou as 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. As mencionadas Equipes Técnicas também absorveram as atividades das áreas de Arrecadação nos Estados, relativas ao envio das intimações e notificações para pagamento nas fases de julgamento recursal;*
- Criação de um Grupo de Trabalho, que recomendou a criação do Auto de Infração Eletrônico, cuja implantação poderá trazer avanços ao processo de arrecadação do Ibama (o processo licitatório para contratação e implantação*

*do AI Eletrônico encontrava-se em andamento);*

- O Comitê do Plano Diretor de Tecnologia da Informação do Ibama (PDTI) aprovou ajustes necessários na base do SICAFI e a criação de novas funcionalidades que permitam agilização do processo de arrecadação e cobrança do Ibama;*
- Alterações na legislação com o objetivo de reduzir os prazos e o número de instâncias recursais, na forma do Decreto 6.514/2008 e da Lei 11.941/2009, que reduziu a duas as instâncias de julgamento administrativo;*
- No médio prazo, prevê-se a implantação do Processo Administrativo Eletrônico de Apuração de Infrações Ambientais (E-Proc), em fase de modelagem do processo existente;*
- Realização de tratativas junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), com vistas à realização de concurso público, bem como a criação de novas vagas para a área administrativa do quadro de pessoal do Ibama.*

*Susep*

*Com o objetivo de aprimorar o controle interno dos seus processos, a autarquia delineou uma proposta com três fases complementares: elaboração de procedimentos internos para padronizar e assegurar a qualidade da instrução processual relativa à aplicação e cobrança de penalidades; reformulação de sistemas informatizados que dão suporte à realização dos procedimentos internos; revalidação das bases de dados do controle de processos e do sistema de penalidades, de forma a minimizar as inconsistências e permitir a integração de bases de dados. Sugere, ainda, a importância de que seja realizado um estudo acerca do alto percentual de reversão de multas no âmbito do CRSNSP, registrando, entretanto, que tal decisão está fora do escopo da autarquia, uma vez que o órgão referido integra a estrutura do Ministério da Fazenda.*

### 2.6.3 Análise e Proposta de Encaminhamento:

*2.6.3.1 A deliberação em análise teve como propósito promover a atuação das próprias entidades de fiscalização no sentido de identificar aspectos passíveis de aprimoramento em sua operação, sanando as deficiências relatadas nos itens anteriores deste relatório.*

*2.6.3.2 Na maior parte dos relatos encaminhados pelas autarquias monitoradas, encontram-se medidas cujo início remonta a períodos anteriores ao Acórdão 1817/2010-TCU-Plenário, assim como providências adotadas mais recentemente em atendimento à determinação do Tribunal.*

*2.6.3.3 Com o encaminhamento ao TCU das informações acerca de suas verificações internas sobre os mecanismos de cobrança administrativa, **pode-se considerar como atendida a determinação proferida.** Da mesma forma que nos itens anteriores, no entanto, **o teor das respostas continua a exigir o acompanhamento por parte do Tribunal sobre a implantação das medidas e dos resultados alcançados,** o que foge ao escopo deste trabalho, mas pode ser contemplado em próximas auditorias.*

*2.6.3.4 Assim, para fins de subsidiar o planejamento de futuras fiscalizações sobre o tema, propõe-se ao Tribunal **encaminhar cópia deste relatório à Segecex e às suas unidades técnicas responsáveis pelas entidades de regulação e fiscalização cujos índices de arrecadação tenham se mostrado inferiores a 50% no período compreendido entre 2005 e 2009, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 1º, II c/c art. 41, II.***

### **3. INSCRIÇÃO NO CADIN DE DEVEDORES INADIMPLENTES EM RELAÇÃO A MULTAS APLICADAS PELO TCU**

3.1 O levantamento inicial realizado no âmbito do TC 022.631/2009-0 incluiu a arrecadação das multas aplicadas pelo TCU no exercício de suas atribuições de fiscalização. Identificou-se, então, que a inscrição de devedores no Cadin no caso de inadimplência em relação às penalidades pecuniárias aplicadas pelo Tribunal estava a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por força da **Decisão Normativa TCU 45, de 15 de maio de 2002**, com redação modificada pelo art. 2º da **Decisão Normativa TCU 52, de 3 de dezembro de 2003**.

3.2 Entretanto, conforme informado pela STN, por intermédio do Ofício 37/2010/Coger/Gabin/STN/MF-DF, de 24/2/2010 (fls. 457/458, do Anexo 1, Volume 2), **não estão sendo operacionalizadas as inscrições, baixas e suspensões no Cadin dos débitos decorrentes de multas aplicadas nos julgamentos do TCU**. O Tesouro argumenta que age em conformidade à manifestação jurídica da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), contida no Parecer PGFN/CDA 1.081/2004, de 16/7/2004 (fls. 153/162, do TC 017.224/2003-3, apensado aos autos). De fato, no mencionado parecer a PGFN expõe entendimento segundo o qual caberia ao próprio Tribunal, e não à STN, promover as inscrições no Cadin de devedores relativos às suas multas.

3.3 A divergência de entendimentos vinha sendo tratada no âmbito do TC 017.224/2003-3, que, a partir de proposta encaminhada pela Segecex e posterior determinação do Ministro-relator, foi **apensado a este processo**, com o objetivo de proceder-se ao exame do problema, sob os ângulos jurídico e administrativo, de forma a se propor encaminhamentos para o deslinde da questão.

3.4 Como ponto de partida da análise, deve-se ter em conta a Lei 10.522, de 19 de julho de 2002, que dispõe sobre o cadastro informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais. Nos termos do seu artigo 2º, o diploma legal refere-se à inscrição de devedores no Cadin, prevendo as situações que ensejam a inclusão de pessoas físicas e jurídicas no referido cadastro, assim como definindo a responsabilidade pela inscrição:

*Art. 2º O Cadin conterà relação das pessoas físicas e jurídicas que:*

*I - sejam responsáveis por obrigações pecuniárias vencidas e não pagas, para com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta;*

*II - estejam com a inscrição nos cadastros indicados, do Ministério da Fazenda, em uma das seguintes situações:*

*§ 1º Os órgãos e as entidades a que se refere o inciso I procederão, segundo normas próprias e sob sua exclusiva responsabilidade, às inclusões no Cadin, de pessoas físicas ou jurídicas que se enquadrem nas hipóteses previstas neste artigo.*

*§ 2º A inclusão no Cadin far-se-á 75 (setenta e cinco) dias após a comunicação ao devedor da existência do débito passível de inscrição naquele Cadastro, fornecendo-se todas as informações pertinentes ao débito.*

3.5 Além disso, faz-se necessário retomar a natureza das multas aplicadas pelo TCU, conforme dispõe o art. 71, § 3º da Constituição:

*Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)*

*VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; (...)*

*§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. (...)*

3.6 *A este respeito, dispõe também a Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), em seus artigos 19, 23 e 24:*

*Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.*

*(...)*

*Art. 23. A decisão definitiva será formalizada nos termos estabelecidos no Regimento Interno, por acórdão, cuja publicação no Diário Oficial da União constituirá: (...)*

*III - no caso de contas irregulares:*

*a) obrigação de o responsável, no prazo estabelecido no Regimento Interno, comprovar perante o Tribunal que recolheu aos cofres públicos a quantia correspondente ao débito que lhe tiver sido imputado ou da multa cominada, na forma prevista nos arts. 19 e 57 desta Lei;*

*b) título executivo bastante para cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, se não recolhida no prazo pelo responsável; (grifou-se)*

*(...)*

*Art. 24. A decisão do Tribunal, de que resulte imputação de débito ou cominação de multa, torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo, nos termos da alínea b do inciso III do art. 23 desta Lei. (grifou-se)*

3.7 *Trata-se, portanto, no caso das multas aplicadas pelo TCU, da **constituição de créditos cuja titularidade pertence à União, aptos à cobrança administrativa e à execução judicial, a cargo da Advocacia-Geral da União (AGU)**. Em relação às providências cabíveis no âmbito do Tribunal, a Lei 8.443/1992 estabelece que caberá ao Ministério Público junto ao TCU (MP-TCU) promover, junto à AGU, a adoção de providências para a cobrança dos recursos provenientes das multas aplicadas pela Corte de Contas:*

*Art. 28. Expirado o prazo a que se refere o caput do art. 25 desta Lei, sem manifestação do responsável, o Tribunal poderá:*

*I - determinar o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente; ou*

*II - autorizar a cobrança judicial da dívida por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal, na forma prevista no inciso III do art. 81 desta Lei. (grifou-se)*

*Art. 81. Competem ao procurador-geral junto ao Tribunal de Contas da União, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução, além de outras estabelecidas no Regimento Interno, as seguintes atribuições: (...)*

*III - promover junto à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, perante os dirigentes das entidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas da União, as medidas previstas no inciso II do art. 28 e no art. 61 desta Lei, remetendo-lhes a documentação e instruções necessárias; (...)* (grifou-se)

3.8 *Ademais, em relação à competência da AGU para a cobrança dos créditos, ressalta-se que se trata de competência constitucionalmente estabelecida, nos termos do art. 131 da Carta Política, dispondo sobre a representação judicial e extrajudicial da União:*

*Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. (grifou-se)*

3.9 *Finalmente, com vistas a subsidiar a atuação da AGU, há normativos no âmbito do Tribunal de Contas da União que regem a tramitação interna para constituição de processos de cobrança executiva. Assim, a Resolução TCU 178/2005 estipula que as unidades técnicas devem*

*autuar o processo de cobrança executiva (denominado como “processo CBEX”), em que deverá ser organizada a documentação para execução judicial a ser encaminhada aos órgãos executores – a AGU, no caso das multas. Os processos CBEX deverão ser encaminhados ao Serviço de Cadastros e Cobrança Executiva (SCBEX), órgão integrante da Secretaria Adjunta de Supervisão e Suporte (Adsup) do TCU, para providências e posterior encaminhamento ao MP-TCU, responsável, como demonstrado, pela promoção da cobrança junto à AGU.*

*3.10 Apresentados os mais relevantes normativos atinentes à questão, prossegue-se com a análise da responsabilidade pela inscrição, no Cadin, de devedores em relação a multas aplicadas pelo TCU.*

*3.11 O entendimento que deu origem à DN TCU 52/2003, a qual alterou a DN TCU 45/2002, atribuindo à STN o dever de promover a inscrição no Cadin de inadimplentes, no caso de multas aplicadas pelo TCU, baseou-se essencialmente na premissa de que, tratando-se de créditos de titularidade da União, sua tutela caberia à Secretaria do Tesouro Nacional, com fulcro na Lei 10.180/2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal.*

*3.12 Com efeito, o referido diploma legal estabelece, em seus artigos 11 e 12:*

*Art. 11. Integram o Sistema de Administração Financeira Federal:*

*I - a Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central;*

*II - órgãos setoriais.*

*§1º Os órgãos setoriais são as unidades de programação financeira dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República.*

*§2º Os órgãos setoriais ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.*

*Art. 12. Compete às unidades responsáveis pelas atividades do Sistema de Administração Financeira Federal:*

*I - zelar pelo equilíbrio financeiro do Tesouro Nacional;*

*II - administrar os haveres financeiros e mobiliários do Tesouro Nacional;*

*III - elaborar a programação financeira do Tesouro Nacional, gerenciar a Conta Única do Tesouro Nacional e subsidiar a formulação da política de financiamento da despesa pública;*

*3.13 No entanto, parece ter havido uma interpretação incompleta dos dispositivos, uma vez que a mera definição da STN como órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal não implica a assunção de todas as atribuições relativas à gestão dos haveres da União pela Secretaria. Ou, sob a ótica específica da questão em análise, tampouco implica a atribuição à STN da competência para promover a inscrição no Cadin de todos os inadimplentes em relação a créditos a serem recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional, de titularidade da União.*

*3.14 Se assim fosse, no caso de inadimplência em relação a créditos tributários, por exemplo, cujo recolhimento também deve se realizar por intermédio de Darf, à Conta Única do Tesouro Nacional, a atribuição de inscrição no Cadin não estaria na alçada de competência da Receita Federal ou da PGFN, mas sim da STN. Quanto a este ponto, ressalta-se, linha idêntica de argumentação é expressa no Parecer PGFN/CDA 1.081/2004.*

*3.15 É forçoso considerar ainda que a Lei 10.522/2002 atribuiu um caráter descentralizado à operação do Cadin, como se depreende do seu art. 2º, inciso I e § 1º, estabelecendo a competência dos órgãos e entidades para inscrição de pessoas físicas e jurídicas no mencionado cadastro, referentes a créditos públicos sob sua gestão.*

*3.16 Em princípio, portanto, seria possível considerar que o próprio Tribunal estaria apto a inscrever no Cadin os devedores inadimplentes em relação às multas por ele aplicadas, ao longo do período em que o crédito estiver sob sua gestão. Porém, sem afastar essa competência da Corte de Contas, a análise do fluxo de procedimentos que leva à constituição de processos de cobrança executiva indica que sua tramitação envolve lapsos temporais reduzidos, de forma que seu encaminhamento à AGU pode ocorrer em prazo inferior ao necessário para inscrição de devedores no Cadin, nos termos da Lei 10.522/2002, art. 2º, § 2º e § 3º:*

*§ 2º A inclusão no Cadin far-se-á 75 (setenta e cinco) dias após a comunicação ao devedor da existência do débito passível de inscrição naquele Cadastro, fornecendo-se todas as informações pertinentes ao débito.*

*§ 3º Tratando-se de comunicação expedida por via postal ou telegráfica, para o endereço indicado no instrumento que deu origem ao débito, considerar-se-á entregue após 15 (quinze) dias da respectiva expedição.*

*3.17 Dessa forma, a lei prevê um prazo total de 90 dias a ser cumprido antes que seja possível a inscrição de um devedor inadimplente no Cadin. Ocorre que os prazos para tramitação interna, estabelecidos nos próprios normativos do Tribunal, envolvem quatro etapas após a publicação de Acórdão com aplicação de penalidade pecuniária:*

*I. Comunicação do responsável ao qual foi aplicada a multa, com prazo de 15 dias após a ciência para que ocorra o trânsito em julgado da decisão;*

*II. Formação do processo de cobrança executiva pela unidade técnica correspondente, no prazo máximo de 30 dias;*

*III. Adoção de providências, como localização de bens do devedor, pelo Serviço de Cadastros e Cobrança Executiva (SCBEX), no prazo máximo de 30 dias;*

*IV. Verificação e encaminhamento à AGU, pelo MP-TCU, sem prazo previamente estabelecido.*

*3.18 Em consulta à SCBEX, verificou-se que os prazos médios de tramitação dos processos de cobrança têm sido reduzidos nos últimos anos, de forma que os prazos máximos concedidos nas etapas II e III mencionadas não são necessariamente usados em sua integralidade. Com isso, tem se abreviado o ciclo de tramitação desses processos no Tribunal, assegurando que as atividades de cobrança possam ser iniciadas pela AGU com maior celeridade.*

*3.19 Uma vez que os créditos atinentes às multas aplicadas pelo TCU tenham passado à tutela da AGU, cabe ao referido órgão promover a inscrição dos devedores no Cadin, caso tal inserção ainda não tenha sido efetuada. Dessa forma, pode-se vislumbrar duas situações distintas:*

*- casos em que a tramitação do processo de cobrança executiva exceda o lapso temporal exigido para inscrição de devedores no Cadin, quando o próprio TCU poderia realizar a inscrição; e*

*- casos em que a tramitação do processo ocorrerá em prazo inferior, quando somente a AGU estaria apta a realizar a inscrição.*

*3.20 Dessa forma, e ainda considerando a ótica do princípio constitucional da eficiência, que deve reger a administração pública, é recomendável que a atribuição de inscrição seja prioritariamente atribuída a um único órgão, evitando a duplicidade de estruturas e possíveis falhas operacionais decorrentes da competência duplamente atribuída.*

*3.21 Como se deve buscar cada vez mais a redução do ciclo de tramitação dos processos CBEX no Tribunal, projeta-se uma tendência crescente de situações em que a somente a AGU poderia promover a inscrição dos devedores no Cadin. Aliás, saliente-se que o oposto seria*

*absolutamente indesejável, pois não faria sentido postergar o encaminhamento dos processos com o objetivo de que o próprio Tribunal promovesse as inscrições no mencionado cadastro.*

3.22 *Em decorrência, há dois aspectos a serem considerados:*

- *A existência de dois órgãos legalmente aptos a realizar a inscrição no Cadin de devedores relativos a multas aplicadas pelo TCU, a saber, o próprio Tribunal e a AGU;*
- *A necessidade de crescente produtividade na realização das cobranças, com vistas a dar mais celeridade à recuperação dos créditos pertencentes à União.*

3.23 *Tendo em vista esse dois fatores, o encaminhamento mais lógico deve contemplar a qualificação contínua e a aceleração possível da tramitação processual referente à cobrança de multas no âmbito interno do TCU, bem como a atribuição à AGU da atividade de inscrição dos inadimplentes no Cadin.*

3.24 *Há mais ganhos associados a esse encaminhamento, pois como toda a atividade de cobrança administrativa e judicial dos créditos relativos às multas aplicadas pelo TCU está sob a competência da AGU, a existência de um controle único sobre inclusões e exclusões no Cadin propiciará maior segurança ao processo. Além disso, é preciso que se note que essa unicidade de controle dar-se-á por toda a duração do processo, pois ele não retornará mais ao TCU, permanecendo sob a tutela da AGU até o recebimento dos créditos.*

3.25 *Em manifestação realizada pela Advocacia-Geral da União no âmbito deste processo, por meio do Parecer 036/2011/RDA/DPP/PGU/AGU (Doc. 179), de 16/5/2011, há concordância com essa proposta, sintetizada no seguinte trecho:*

*“(...) quando se constata que se está diante de situação de mera modificação das atribuições outrora estabelecidas na Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União nº 45, de 15 de maio de 2002, de acordo com a redação dada pela Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União nº 52, de 3 de dezembro de 2003, pode-se concluir pela possibilidade de que tal modificação se dê pela edição de nova Decisão Normativa (...)”*

3.26 *No mesmo parecer, a AGU considera ainda que seria preciso estabelecer regra de transição, pois, como há um estoque significativo de pendências de inscrição no Cadin, uma vez que a STN não vem promovendo novas inserções no cadastro, não seria possível ao órgão assumir tal encargo. Sugere, assim, alteração normativa que contemple: a atribuição à AGU para inscrição, no Cadin, de futuros débitos relativos às multas aplicadas pelo TCU; e a permanência do estoque de inscrições a cargo da STN. Conforme apresentado nas transcrições a seguir, o parecer sugere os seguintes termos:*

*Quando houver aplicação de multa pelo Tribunal, e em conformidade à indicação do ofício de encaminhamento do acórdão para execução judicial, expedido pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, a Advocacia-Geral da União deverá incluir no Cadin o nome do responsável, observada a legislação vigente. (...)*

*As inclusões e exclusões referentes ao período anterior à adoção do novo procedimento permanecem sob a responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional.*

3.27 *Ressalte-se, também, que a própria STN manifestou-se em concordância com o direcionamento descrito, aquiescendo com sua responsabilidade sob o estoque pendente de inscrição, com a posterior assunção da atribuição pela AGU.*

3.28 *Face às ponderações e correspondentes análises apresentadas ao longo deste tópico, propõe-se ao Tribunal:*

- a reformulação da DN TCU 45/2002, para que seja atribuída à AGU a atividade de inscrição no Cadin, no caso de inadimplência em relação às multas aplicadas pelo TCU, com os demais ajustes que se fizerem necessários à adequada aplicação do normativo;*

ii) a determinação à STN para que o órgão promova a inscrição de devedores ainda inadimplentes, em relação aos casos anteriores, sob seu encargo por força de normativo emitido pelo TCU, com fundamento no que dispõe a Lei 10.522/2002, art. 2º, c/c Lei Complementar 73/1993 (Lei Orgânica da AGU), art. 1º, c/c Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), art. 3º; e

iii) a determinação à AGU e à STN para a adoção de providências para a assunção, pela AGU, das atividades de inscrição, no Cadin, dos devedores inadimplentes em relação às multas aplicadas pelo TCU, no prazo de 90 dias após a publicação da nova decisão normativa, com fundamento no que dispõe a Lei 10.522/2002, art. 2º, c/c Lei Complementar 73/1993, art. 1º, c/c Lei 8.443/1992, art. 3º.

#### 4. MEDIDAS PARA APERFEIÇOAMENTO DO CADIN

4.1. Conforme reiterado ao longo deste processo, **o ponto mais preocupante identificado foi o reduzido percentual de arrecadação das multas aplicadas pelas entidades no exercício de suas atividades de regulação e fiscalização.** Nesse contexto, verificou-se que uma das mais relevantes questões a serem tratadas diz respeito a deficiências no emprego do Cadin.

4.2 A inscrição apropriada de pessoas físicas ou jurídicas no Cadin pode contribuir para que os indivíduos sancionados com a aplicação de multas sejam compelidos a quitar seus débitos, pois é obrigatória a consulta prévia ao Cadin pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para uma série de processos de interesse dos agentes multados: realização de operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos; concessão de incentivos fiscais e financeiros; celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.

4.3 Nos termos da Lei 10.522/2002, compete ao Banco Central a administração das informações que compõem o banco de dados do Cadin, mediante disponibilização da rede do Sistema de Informações Banco Central (Sisbacen) aos seus integrantes, e cabe à Secretaria do Tesouro Nacional a expedição de normas e orientações que devem reger o uso do referido cadastro.

4.4 Consoante as informações apuradas na fiscalização que originou este monitoramento, verificou-se que a maior parte dos órgãos e entidades inscreveu uma quantidade reduzida de devedores no Cadin, no período entre 2005 e 2009. De fato, a quantidade média anual de inscrições no período foi de 374 devedores por entidade, um número reduzido quando se considera que, no mesmo lapso temporal, foi aplicada uma quantidade média anual de 6.484 multas por entidade, e que a arrecadação efetivada atingiu um percentual de meros 3,7% em relação ao valor das multas aplicadas.

4.5 Além disso, a tendência verificada ao longo do período analisado enseja atenção. Afinal, mesmo com os baixos percentuais de arrecadação das multas administrativas e com a inexistência de decréscimo do número de multas aplicadas, a quantidade de devedores inscritos no Cadin tem se reduzido.

4.6 Frente a essas informações, o levantamento logrou apontar **indício de que a redução nas inscrições no Cadin pode corresponder a omissão praticada pelos órgãos e entidades responsáveis.** Como mencionado, o cadastro é um dos poucos mecanismos administrativos com força coercitiva para estimular o pagamento dos débitos. Nesse sentido, não utilizá-lo de forma adequada pode implicar a redução da eficácia da arrecadação das multas, com duas graves consequências previsíveis: falta de efetividade na atuação estatal de regulação e fiscalização em

*diversos setores; e danos ao erário, com o não recolhimento dos recursos públicos relativos às multas aplicadas.*

4.7 Desde a análise realizada por ocasião da fiscalização, aventou-se a hipótese de que a redução nas inscrições de devedores no Cadin se devesse a limitações do sistema informatizado que permite operacionalizar o referido cadastro, ou a outros aspectos relacionados às regras de utilização do sistema. **Um problema, especialmente, foi detectado: no sistema do Cadin, para cada entidade, só é possível inscrever cada devedor uma única vez. Ou seja, caso o devedor já esteja inscrito no Cadin, ainda que se torne inadimplente por outras multas aplicadas, ele não será inscrito novamente pela mesma entidade.**

4.8 Para ilustrar essa situação, reproduz-se um excerto do Despacho da Advocacia Geral da União (AGU) nº 39/2009 ALAM/DPP/PGU/AGU, de 29/1/2009 (fls. 169/171, do TC 017.224/2003-3, apensado aos autos):

*Se uma mesma pessoa recebeu duas ou mais condenações do TCU, o sistema não permite qualquer especificação deste fato, de modo que, se, por exemplo, paga uma dívida de R\$ 10 mil, mas deixa de pagar outra de R\$ 1 milhão, grande será o risco de se excluir aquele devedor, não obstante neste segundo processo ele persista devendo valores ao erário.*

4.9 Dessa forma, com o objetivo de contornar essa restrição do sistema, cabe aos órgãos e entidades a manutenção de sistemas paralelos próprios, para controle da inserção e remoção de devedores no Cadin. Todavia, **em nome do princípio da eficiência, o relatório desta fiscalização incluiu proposta, ao Bacen e à STN, para que fosse considerada a alternativa de aprimorar o próprio sistema do Cadin, de sorte a permitir a inclusão do registro individualizado de cada débito da pessoa física ou jurídica inadimplente, o que tornaria mais eficiente e seguro o controle das inscrições efetuadas e das que devem ser excluídas.**

4.10 Além disso, o tema foi levado, por solicitação do Ministro-Relator Raimundo Carreiro, ao Relatório das Contas do Governo da República, relativo ao exercício de 2009. Consoante a deliberação do Tribunal de Contas da União, foi incluída a seguinte ressalva no Parecer Prévio sobre as contas de governo:

#### **Ressalvas**

*Devem ser ressalvadas as ocorrências mencionadas ao longo do relatório, em particular:*

*(...)*

*III. baixo percentual de arrecadação das multas administrativas aplicadas por órgãos da administração pública federal;*

4.11 Por fim, no mesmo parecer, foi proferida a seguinte recomendação:

#### **Recomendações**

*Em decorrência das ressalvas apontadas e das informações evidenciadas ao longo do relatório, faz-se necessário proceder às seguintes recomendações:*

*(...)*

*III. à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Banco Central do Brasil que realizem estudos com vistas a aprimorar a operação do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal, contemplando mecanismos que aumentem a eficácia e a segurança do processo de inscrição e baixa de devedores naquele cadastro, considerando, especialmente, a possibilidade de registrar de forma individualizada cada um dos débitos associados a um mesmo devedor;*

4.12 Quanto à recomendação exarada no Parecer das Contas de Governo de 2009, foram iniciadas tratativas entre os órgãos responsáveis, especialmente a Secretaria do Tesouro

Nacional (STN) e o Banco Central do Brasil (Bacen), no sentido de identificar alternativas para aprimorar a gestão e a operação do Cadin.

4.13 Tais tratativas incluíram duas reuniões realizadas no TCU, contando com a participação, além da STN e do Bacen, de representantes da Advocacia Geral da União (AGU), da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), da Controladoria Geral da União (CGU) e da equipe técnica da Semag.

4.14 Na primeira reunião, ocorrida em 11/8/2010 (ata à fl. 211, Volume 1), foram debatidos os problemas enfrentados pelos órgãos usuários do Cadin, assim como alternativas para solucionar as limitações do sistema e as adequações normativas que porventura se mostrassem necessárias, face às modificações a serem introduzidas na sistemática de utilização do referido cadastro. Foi também estabelecido, na ocasião, que a STN e o Bacen prosseguiriam os estudos e debates com vistas a dar o adequado tratamento à questão, e que um novo encontro, com os mesmos participantes, seria agendado para discussão do encaminhamento das soluções aventadas.

4.15 Dessa forma, foi realizada a segunda reunião, em 12/11/2010 (ata à fl. 212, Volume 1), na qual a STN e o Bacen apresentaram uma proposta de reformulação do sistema do Cadin, de forma a contemplar a possibilidade de inscrição de vários débitos relativos a um mesmo devedor, com a inserção das informações necessárias à boa gestão da cobrança administrativa e judicial dos débitos inscritos. Além de sugestões para dotar o sistema de funcionalidades adicionais, foi discutida a necessidade de se estabelecer um controle criterioso por níveis de acesso, de forma a assegurar o sigilo dos dados, conforme a lei estabelecer para cada tipo de situação.

4.16 Na mesma ocasião, foi apresentada a proposta de que a responsabilidade pela normatização do sistema, atualmente a cargo da STN, seja transferida para a PGFN – sugestão que conta com a anuência das duas instituições. Além disso, o Bacen manifestou sua intenção de não permanecer como gestor do sistema, uma vez que se trata de atividade não diretamente afeta à função daquela autarquia. Discutiu-se a possibilidade de que tal sistema viesse a ser mantido pela AGU, porém não houve definição a respeito desse item. Deve-se ressaltar, no entanto, que o Bacen colocou-se à disposição para cooperar com o desenvolvimento do novo sistema.

4.17 Por fim, foi definido que a STN e a PGFN, ambas sob a esfera de atuação do Ministério da Fazenda (MF), atuariam com vistas à elaboração de uma proposta de lei ou medida provisória que contemplasse as alterações necessárias na Lei 10.522/2002, de forma a tornar possíveis as alterações na responsabilidade pela gestão e normatização do sistema do Cadin.

4.18 Com o propósito de dar consequência aos trabalhos em curso, assim como permitir o acompanhamento dos resultados alcançados, foram emitidos os Avisos 209 e 210-GP/TCU (Doc. 160), de 21/3/2011, pelo Exmo. Presidente do Tribunal de Contas da União, direcionados respectivamente aos Exmos. Advogado-Geral da União e Ministro de Estado da Fazenda. As informações solicitadas pelos referidos avisos tiveram o seguinte teor:

(...) em conformidade com as providências relatadas na instrução processual anexa a este Aviso, solicito a Vossa Excelência a gentileza de informar a este Tribunal de Contas da União, no prazo de 30 dias: (i) as ações que estão sendo ou já foram empreendidas; (ii) o plano de trabalho previsto; e (iii) o cronograma projetado para a elaboração de proposta de aprimoramento da Lei nº 10.522, de 19/7/2002, com vistas a estabelecer os órgãos aos quais serão incumbidas a gestão e a normatização do Cadin, assim como a inclusão de novos recursos para aprimoramento do correspondente sistema informatizado, nos termos das tratativas conduzidas junto ao TCU pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, pelo Banco

*Central do Brasil – Bacen, pela Advocacia Geral da União – AGU e pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN.*

*Solicito também a Vossa Excelência o envio da referida proposta ao TCU, com o propósito de subsidiar os trabalhos de monitoramento das deliberações atinentes ao aprimoramento da arrecadação das multas administrativas aplicadas pelos órgãos e entidades federais de regulação e fiscalização, nos termos dos Acórdãos nº 1817/2010 TCU-Plenário e nº 1306/2010 TCU-Plenário.*

*4.19 Por solicitação encaminhada pelo Ministério da Fazenda, o prazo para envio das informações foi acrescido de 90 dias, por intermédio do Aviso 405-GP/TCU (Doc. 177), de 25/5/2011. Em resposta, foi encaminhado ao Tribunal o Aviso 278/GMF (Doc. 183), de 25/8/2011, apresentando os encaminhamentos em curso no sentido de aprimorar o Cadin, detalhados na Nota PGFN/CDA 910/2011, de 17/08/2011 (Doc. 183, p. 2-10).*

*4.20 Na referida nota, reitera-se o entendimento firmado entre a PGFN e a STN para a assunção da função normativa do Cadin pela Procuradoria, considerando-se que a PGFN e a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) são responsáveis, em conjunto, por 82,10% das anotações de toda a Administração Pública Federal no cadastro de inadimplentes.*

*4.21 Além disso, a resposta encaminhada pelo MF relata as seguintes **possibilidades de medidas para o aperfeiçoamento do Cadin**:*

- Possibilidade de adoção de procedimento único para inscrição no cadastro, de forma a permitir tratamento uniforme ao crédito, sem solução de continuidade e independentemente de eventuais alterações do órgão responsável pela gestão. Assim, o sistema poderia ser modificado para permitir a alteração do órgão responsável, sem a necessidade de nova inclusão, nova notificação e nova contagem do prazo de 75 dias em razão do envio do crédito para o órgão de cobrança.*
- No mesmo sentido, a atual sistemática vem causando problemas de gerenciamento, como a duplicidade de inscrições ou a manutenção indevida de devedores, pois pode ocorrer repetição do procedimento de inclusão no órgão de origem e no órgão de cobrança. A mudança deve permitir que o cadastro retrate a situação do crédito e seu respectivo devedor perante a Administração Pública Federal, considerada como um todo, não importando se o crédito foi enviado para cobrança judicial ou permanece em etapa administrativa.*
- Atualmente, o sistema registra somente o nome, o CPF ou CNPJ do devedor, a data de inclusão e o órgão solicitante. Assim, não há informações sobre o montante do débito e sua natureza jurídica, trazendo limitações aos gestores públicos na tarefa de avaliar o risco da operação a ser realizada no Cadin. Portanto, a possibilidade de se identificarem os valores e a natureza do apontamento no cadastro pode representar um grande aprimoramento do modelo atual, operado por meio do Sisbacen.*
- Há necessidade de se aprimorarem as normas, incluindo previsão legal para que as notificações do Cadin sejam realizadas por meio eletrônico, com ganhos de eficiência e celeridade no processo de inscrição. A PGFN acrescenta que está analisando “a possibilidade de utilização da caixa postal disponibilizada ao contribuinte, como domicílio tributário eletrônico, para recebimento de comunicados e notificações oficiais da Fazenda Pública Nacional, constante no Centro Virtual de Atendimento da Receita Federal (e-CAC), como meio de hábil de notificação do Cadin”.*

*4.22 Por sua vez, a AGU atendeu à solicitação de informações do Tribunal por meio do Ofício 283/2011-DPP/PGU/AGU (Doc. 186), de 21/10/2011, que encaminhou o Despacho CGCOB 54/2011, da Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da PGF, relacionando as medidas adotadas com vistas ao aumento da eficiência na arrecadação das*

*multas aplicadas pelas entidades federais de regulação e fiscalização, conforme sintetizado a seguir:*

- *Centralização da cobrança da dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais, com o propósito de exercer maior controle e melhorar os resultados na recuperação dos créditos;*
- *Elevação do quantitativo de inscrições em dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais, após a inscrição do devedor no Cadin;*
- *Adoção de meios alternativos de cobrança, como: protesto de Certidões de Dívida Ativa (CDA); realização de conciliações prévias à propositura das ações de execução fiscal; estudo da viabilidade de convênio com entidades privadas de controle de inadimplência, para a inclusão dos devedores das autarquias e fundações públicas federais em seu cadastro.*

*4.23 No mesmo documento, a PGF manifesta-se de acordo com a realização de alteração do Cadin que venha a permitir o registro individualizado, no referido cadastro, de cada débito para com os órgãos ou entidades credoras, conforme aventado no relatório do levantamento que culminou no Acórdão em monitoramento. Além disso, sugere alteração na normatização adotada pela STN, no sentido de permitir a inscrição de débitos cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 999,99, alertando para o caráter pedagógico das multas que correspondam a esses valores.*

*4.24 A análise das respostas permite identificar a existência de alguns consensos entre os órgãos envolvidos, no sentido de buscar o aperfeiçoamento do Cadin em diversos aspectos, o que irá requerer alteração da lei e dos demais normativos que dispõem sobre o cadastro, assim como o desenvolvimento de um sistema adequado para atender aos novos requisitos.*

*4.25 Verifica-se, portanto, que a recomendação exarada no Relatório das Contas de Governo relativas ao exercício 2009 está sendo atendida, a partir das ações conduzidas no âmbito do Ministério da Fazenda. Cumpre ao TCU acompanhar o andamento e os resultados das providências adotadas, até que o Cadin tenha recebido os aperfeiçoamentos previstos.*

*4.26 Com esse intuito, propõe-se ao Tribunal que **determine ao MF e à PGFN que informem ao TCU, em 90 dias, as medidas em curso com vistas ao aprimoramento do Cadin, tanto em relação aos normativos que regulam a utilização do cadastro, quanto no que se refere ao desenvolvimento dos sistemas informatizados que permitem sua operação, considerando o disposto na Lei 8.443/1992, art. 43, I, c/c o Decreto 7.301/2010, art. 1º e 2º.***

## **5. CONCLUSÃO**

### **5.1. ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO ACÓRDÃO 1817/2010-TCU-PLENÁRIO**

*(...)*

*5.1.7 Conclui-se, portanto, que **todas as determinações exaradas no Acórdão 1817/2010-TCU-Plenário foram acatadas e implementadas pelas entidades de regulação e fiscalização.** Além disso, ressalta-se que, tão importante quanto assegurar o cumprimento das deliberações, é registrar que os objetivos foram alcançados, com gradações e características diversas conforme o caso, mas sempre requerendo das entidades maior rigor em relação à arrecadação proveniente de multas aplicadas no âmbito da sua fiscalização.*

*5.1.8 **Certamente tal conclusão não elide a necessidade de acompanhamento contínuo, pelo TCU, dos benefícios alcançados com as medidas adotadas, especialmente porque as deficiências verificadas têm um caráter sistêmico e demandam soluções que, com frequência, exigem mais recursos, mudanças normativas e interação entre diferentes órgãos.** Vislumbra-se,*

*portanto, a necessidade de que novas fiscalizações venham a ser conduzidas, após o tempo de maturação necessário para que as medidas em curso promovam alterações nos resultados.*

## **5.2. INSCRIÇÃO DE DEVEDORES INADIMPLENTES EM RELAÇÃO A MULTAS APLICADAS PELO TCU**

*5.2.1 Atualmente, encontra-se consignada à STN a atribuição para inscrição de devedores em relação a multas aplicadas pelo TCU, por força da DN TCU 45/2002, com redação modificada pelo art. 2º da DN TCU 52/2003. Entretanto, apurou-se que as inscrições não vêm sendo realizadas pela STN, com possíveis efeitos sobre a arrecadação das penalidades pecuniárias impostas pelo Tribunal. O entendimento que deu origem aos referidos normativos baseou-se na premissa de que, tratando-se de créditos de titularidade da União, sua tutela caberia à STN, como órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, e assim responsável pelos haveres da União.*

*5.2.2 Propõe-se aqui, no entanto, um novo direcionamento, a partir da leitura dos termos da Lei 10.522/2002, que dispõe sobre o Cadin e seu caráter descentralizado de operação, e da compreensão de que a defesa dos haveres da União é uma tarefa compartilhada por todos os órgãos que a compõem. Por conseguinte, entende-se que a competência para inscrição dos devedores em relação às multas aplicadas pelo TCU deverá ser incumbida prioritariamente aos órgãos que administram esse crédito, a saber, o próprio Tribunal e a AGU, a quem compete proceder às ações de cobrança administrativa e judicial em nome da União.*

*5.2.3 Devido às questões relativas ao ciclo dos processos de cobrança executiva no TCU, verificou-se que os prazos de tramitação têm sido reduzidos ao longo dos anos, podendo situar-se abaixo do limite de tempo necessário para inscrição de devedores no Cadin, conforme definido em lei. Assim, o processo de cobrança executiva tende a ser encaminhado à AGU em prazos cada vez menores, aumentando a probabilidade de que isso aconteça antes que se possa proceder à inscrição do devedor no cadastro de inadimplentes para com a administração pública.*

*5.2.4 Assim, para evitar a duplicidade dos trabalhos de inscrição de devedores no Cadin nos dois órgãos, assegurando mais segurança e eficiência ao processo de cobrança, é recomendável que a atribuição de inscrição seja consignada a um único órgão. Evita-se, dessa forma, a replicação de estruturas e as possíveis falhas operacionais decorrentes da competência duplamente atribuída.*

*5.2.5 Em decorrência desse entendimento, o encaminhamento que pode trazer o melhor resultado para a arrecadação das multas aplicadas pelo TCU envolve duas medidas: de um lado, buscar a qualificação contínua e a aceleração possível da tramitação processual referente à cobrança de multas no âmbito do Tribunal, e, de outro, atribuir à AGU a atividade de inscrição dos inadimplentes no Cadin.*

*5.2.6 Reitera-se que os benefícios deste encaminhamento incluem, além dos ganhos de eficiência, a existência de um controle único sobre as inclusões e exclusões no Cadin, propiciando maior segurança aos processos de cobrança, que, note-se, não retornam ao TCU, permanecendo sob a tutela da AGU até o recebimento dos créditos.*

*5.2.7 A AGU manifestou-se, neste processo, favorável ao encaminhamento proposto, afirmando que seria necessário um período de preparação do órgão para a assunção efetiva da incumbência. Além disso, a STN manifestou-se também favorável ao encaminhamento, dispondo-se a colaborar com a AGU para sua qualificação e assumindo a responsabilidade por inscrever, no Cadin, os devedores atualmente pendentes em relação às multas aplicadas pelo TCU.*

5.2.8 Caso esse entendimento seja acolhido pela Corte de Contas, serão necessárias deliberações distintas para determinar à STN a eliminação das pendências de inscrição no Cadin, assim como para a modificação da DN TCU 45/2002, atribuindo à AGU a atividade de inscrição no mencionado cadastro, no caso de inadimplência em relação às multas aplicadas pelo TCU.

5.2.9 Como resultado, projeta-se que o fluxo de inscrições de futuros devedores no Cadin seja normalizado, trazendo melhores resultados ao processo de recuperação de haveres da União associados às multas aplicadas pelo TCU, contribuindo para o aumento da efetividade dessa Corte em sua missão de órgão fiscalizador da gestão governamental e dos recursos públicos.

### 5.3. MEDIDAS PARA APERFEIÇOAMENTO DO CADIN

5.3.1 A partir de recomendação contida no Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo relativas ao exercício de 2009, a PGFN, a STN e o Bacen iniciaram entendimentos com vistas a aprimorar o Cadin. Em decorrência de tratativas conduzidas ao longo de 2010 e 2011, pelos órgãos mencionados e com acompanhamento dos técnicos do TCU, o Ministério da Fazenda informou ao Tribunal as providências que estão sendo adotadas.

5.3.2 Primeiramente, pretende-se realizar alterações nos normativos que regem o Cadin, incluindo uma proposta de alteração da Lei 10.522/2002, com vistas à redução dos prazos para inscrição dos devedores no cadastro, a redistribuição das atividades de normatização e operação do sistema, e a qualificação das informações disponíveis aos gestores e órgãos de cobrança.

5.3.3 Além disso, está em discussão a elaboração de um novo sistema, que contemple a integração de todo o processo de inscrição no Cadin e inclua funcionalidades que aprimorem a utilização do cadastro por toda a administração pública federal, direta e indireta. Uma importante medida em estudo diz respeito à adoção de procedimento único para inscrição no cadastro, de forma a permitir tratamento uniforme ao crédito, permitindo a alteração do órgão responsável sem a necessidade de nova inclusão, nova notificação e nova contagem do prazo de 75 dias em razão do envio do crédito para o órgão de cobrança.

5.3.5 Essas medidas concorrem para que o Cadin possa gerar melhores resultados para as ações de cobranças de débitos, refletindo-se em maiores percentuais de arrecadação financeira relativa a multas aplicadas pelos órgãos e entidades federais de regulação e fiscalização.

## 6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

6.1.1 promover alteração na Decisão Normativa TCU 45, de 15 de maio de 2002, 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, com fundamento no que dispõe a Lei 10.522/2002, art. 2º, c/c Lei Complementar 73/1993, art. 1º, c/c Lei 8.443/1992, art. 3º;

6.1.2 determinar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que promova a inscrição, no Cadin, de todos os inadimplentes em relação às multas aplicadas pelo TCU sob sua responsabilidade, até a publicação de nova decisão normativa, no prazo de 180 dias, informando o andamento das atividades ao Tribunal a cada 90 dias, até que seja eliminado o estoque de inscrições pendentes, com fundamento no que dispõe a Lei 8.443/1992, art. 3º, c/c DN TCU 45/2002;

6.1.3 determinar à Advocacia-Geral da União (AGU) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a adoção de providências para a assunção, pela AGU, das atividades de inscrição, no Cadin,

*dos devedores inadimplentes em relação às multas aplicadas pelo TCU, no prazo de 90 dias após a publicação da nova decisão normativa, com fundamento no que dispõe a Lei 10.522/2002, art. 2º, c/c Lei Complementar 73/1993, art. 1º, c/c Lei 8.443/1992, art. 3º;*

*6.1.4 determinar ao Ministério da Fazenda (MF), à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e ao Banco Central do Brasil (Bacen) que informem ao TCU, no prazo de 90 dias, as providências adotadas com vistas ao aprimoramento do Cadin, inclusive quanto à proposta de alteração de leis e demais normativos, conforme dispõe a Lei 8.443/1992, art. 43, I, c/c o Decreto 7.301/2010, art. 1º e 2º;*

*6.1.5 encaminhar o relatório de monitoramento à Segecex para os fins de subsidiar o planejamento de fiscalizações a cargo das unidades técnicas, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 1º, II c/c art. 41, II, sobre as entidades que apresentaram:*

*i) alto índice de cancelamentos ou suspensão de multas: Anac, Ancine, ANS, Anvisa, Bacen, CVM e Susep;*

*ii) percentuais de arrecadação em relação às multas aplicadas inferior a 50% no período compreendido entre 2005 e 2009: Anac, Ancine, Aneel, ANP, ANS, Antaq, ANTT, Bacen, Cade, CVM, Ibama e Susep.*

*6.1.6 determinar à Semag o monitoramento dos itens 6.1.2, 6.1.3 e 6.1.4.*

*6.1.7 arquivar os presentes autos.*

7. O Diretor Técnico e o Secretário da Semag endossaram as propostas retro (peças 192/3).

É o Relatório.

## VOTO

A arrecadação das multas aplicadas por entes governamentais tem sido objeto de acompanhamento por este Tribunal 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.

2. A tarefa tem sido incumbida à Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag, cujo percuciente trabalho tem gerado valiosas informações sobre a gestão da arrecadação das multas aplicadas no âmbito da Administração Federal.

3. Os trabalhos enfocaram um grupo representativo de 17 unidades jurisdicionadas, composto dos seguintes órgãos e entidades:

Agência Nacional de Águas - MMA;  
Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC;  
Agência Nacional de Energia Elétrica - MME;  
Agência Nacional de Saúde Suplementar - MS;  
Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL - SEDE - MC;  
Agência Nacional de Transportes Aquaviários - MT;  
Agência Nacional de Transportes Terrestres - MT;  
Agência Nacional de Vigilância Sanitária - MS;  
Agência Nacional do Cinema - MinC;  
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - MME;  
Banco Central do Brasil - MF;  
Comissão de Valores Mobiliários - MF;  
Conselho Administrativo de Defesa Econômica - MJ;  
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - MMA;  
Secretaria do Tesouro Nacional - MF;  
Superintendência de Seguros Privados - MF;  
Tribunal de Contas da União – TCU.

4. Essas unidades foram objeto de levantamento de auditoria com o fito de conhecer o sistema de aplicação e cobrança de multas administrativas, incluindo a inscrição dos nomes dos responsáveis no Cadin, bem como o ajuizamento das respectivas ações de execução.

5. Os resultados desse levantamento foram apreciados mediante o Acórdão 1.817/2010-Plenário. Na ocasião, apurou-se a ocorrência relativamente generalizada dos seguintes tipos de falhas ou deficiências consideradas relevantes:

a) baixo percentual de arrecadação das multas administrativas aplicadas pelos órgãos e entidades analisados, especialmente nos seguintes casos, em que se indicam os respectivos percentuais de recursos arrecadados em relação ao valor das multas aplicadas: Antaq (45,5%), ANP (36,1%), Susep (31,6%), Aneel (26,0%), ANTT (22,3%), Anac (17,5%), Cade (13,4%), TCU (4,6%), ANS (2,1%), Bacen (1,3%), CVM (1,1%), Ancine (0,9%) e Ibama (0,6%);

b) deficiente grau de inscrição de inadimplentes no Cadin, fato verificado em todas as entidades e órgãos analisados, que apresentaram os seguintes percentuais de inscrições em relação ao total de multas aplicadas no período analisado: Cade (66,2%), Ibama (53,6%), ANP (33,8%), Anatel (30,3%), CVM (16,6%), Anvisa (12,6%), ANA (5,9%), Aneel (3,7%), Ancine (3,3%), ANS (1,4%),

Bacen (0,7%), ANTT (0,5%), Anac (0,3%), Susep (0,3%), TCU<sup>1</sup> (0,0%) e Antaq (valor não informado);

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, destacando-se os seguintes órgãos e entidades com menos de 50% de multas cobradas judicialmente: Bacen (36,4%), Anvisa (31,1%), ANP (27,4%), Cade (24,8%), ANA (22,0%), Anatel (12,1%), CVM (5,6%), ANTT (3,4%), Ibama (2,2%), Aneel (2,0%), ANS (1,9%), Anac (0,9%) e Ancine (0,0%);

e) elevado grau de cancelamento ou redução de valor de multas, em nível administrativo, a exemplo do verificado na CVM, com 51,35% de valores cancelados;

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.

6. Embora o propósito original do levantamento tenha sido apenas identificar as áreas de maior risco para orientar futuras fiscalizações, nos precisos termos do art. 238 do Regimento Interno do Tribunal<sup>2</sup>, os achados acima descritos deram ensejo à expedição imediata de determinações de natureza corretiva, bem como para a coleta de informações adicionais necessárias ao aprofundamento dos exames por parte do Tribunal.

7. Em vista disso, foram expedidas as determinações ora monitoradas, as quais podem ser assim resumidas:

- 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);

---

<sup>1</sup> A responsabilidade pela inscrição dos débitos oriundos de multas aplicadas pelo TCU é da STN, conforme anotado no Relatório.

<sup>2</sup> Art. 238. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I – conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;

II – identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e

III – avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

- 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;

8. Examina-se, portanto, nesta assentada, o relatório de monitoramento produzido pela Semag com o objetivo de aferir o cumprimento das aludidas determinações.

9. Feito esse breve histórico, passo a comentar as principais informações ora apresentadas pela unidade técnica, registrando, desde já, minha concordância com as suas conclusões quanto ao cumprimento das determinações monitoradas.

#### INSCRIÇÕES NO CADIN (SUBITEM 9.1.1 DO AC. 1817/2010-P)

10. A determinação referente às inscrições de responsáveis no Cadin, como visto no Relatório, foi adequadamente atendida por todas as entidades demandadas. Sobre esse tópico, merece destaque o registro de que “em parte considerável das respostas, as autarquias relataram não haver mais estoques pendentes de inscrição”. Para ilustrar a efetividade da determinação em comento, a Semag pontua que, no caso “da Anac, da Anvisa e do Bacen, foi informada a identificação de pendências e sua posterior inscrição no cadastro, resultando em 237 novos registros de devedores inadimplentes.” (subitem 2.2.3.1 do Relatório).

#### RISCO DE PRESCRIÇÃO DE MULTAS (SUBITEM 9.1.2 DO AC. 1817/2010-P)

11. Segundo o Relatório, essa determinação também foi atendida a contento, merecendo destaque os seguintes registros:

- ANAC: o Grupo de Trabalho da PGF, constituído em 2009, providenciou a inscrição em dívida ativa de 714 créditos de titularidade da referida autarquia federal até 29 de setembro de 2010; até a mesma data, foram ajuizadas ações de execução fiscal relativas a 374 créditos inscritos na dívida ativa;
- ANTT: foram detectados pela autarquia mais de 6.000 processos com risco elevado de prescrição, com prazos finais situados até julho de 2011. A autarquia relatou também ter adotado providências para evitar prejuízos aos cofres públicos, a exemplo da contratação de empresa especializada para processamento de autos de infração, organização do arquivo físico e desenvolvimento de solução para os sistemas de gestão de multas; também foram editadas instruções e ordens de serviço padronizando e agilizando o processamento dos autos de infração na própria autarquia e em órgãos conveniados;
- Bacen: foram identificados 81 processos com risco de prescrição, com prazos finais situados até outubro de 2011. Em decorrência, a autarquia afirmou ter adotado as medidas corretivas necessárias;
- CVM: identificou 18 processos em situação de maior risco, informando ainda a adoção de providências para impedir a prescrição dos créditos, mediante a remessa das multas à Procuradoria Federal junto à CVM, para análise e adoção de providências que impeçam a prescrição e possam resultar na efetiva arrecadação dos recursos;
- Ibama: informou ter adotado as providências necessárias em relação aos processos com risco de prescrição, demandando atenção de suas unidades internas e das divisões da PGF;
- Susep: realizou levantamento de processos sem movimentação há mais de 720 dias, identificando 1.033 casos enquadrados nesse critério, em meio a um montante total de 5.493 processos de penalidades não arquivados e não julgados em instância final; foram realizados os encaminhamentos para a adoção de medidas cabíveis.

## MULTAS CANCELADAS OU SUSPENSAS (SUBITEM 9.1.3 DO AC. 1817/2010-P)

12. Nesse tópico, chamam a atenção os elevados percentuais de suspensão ou cancelamento de multas aplicadas pelas unidades fiscalizadas. Conforme anotado no subitem 2.4.3.3 do Relatório, os casos mais significativos quanto a esse problema são:

- 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.

13. Conforme apurado, o problema em questão decorre de vários fatores, tais como:

- 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.

14. A unidade técnica também assinala, como provável causa para o problema em destaque, a “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” (subitem 2.4.1.2 do Relatório).

15. Não obstante essas peculiaridades, a Semag registra, com acerto, que, apesar de a determinação em tela ter sido razoavelmente atendida, os fatos relatados recomendam que o Tribunal continue acompanhando a questão em foco. Por esse motivo, propõe que se encaminhe cópia do Relatório à Segecex e às suas unidades técnicas responsáveis pelas entidades com elevados índices de cancelamento ou suspensão – Anac, Ancine, ANS, Anvisa, Bacen, CVM e Susep –, para subsidiar futuras fiscalizações na área. Acolho a proposta.

ESCLARECIMENTOS SOBRE AS POSSÍVEIS CAUSAS DAS FALHAS APONTADAS NOS SUBITENS 9.1.1 A 9.1.3 DO AC. 1817/2010-P)

16. Conquanto nos tópicos anteriores já tenham sido registradas as possíveis causas para as deficiências apontadas, as unidades fiscalizadas se manifestaram especificamente sobre esse ponto, trazendo informações diversas que melhor elucidam a questão. A seguir, reproduzo o resumo dos fatores anotados pela Semag que mais contribuíram para as deficiências referidas nos subitens 9.1.1 a 9.1.3 do Acórdão 1817/2010-Plenário, conforme anotado no subitem 2.5.3.2 do Relatório:

- normas e procedimentos administrativos que dificultam a arrecadação, como número excessivo de instâncias recursais e prazos dilatados entre as etapas de cobrança;
- níveis elevados de multas suspensas ou canceladas em instâncias administrativas, integrantes ou não das estruturas hierárquicas das entidades de fiscalização;
- suspensão da exigibilidade dos créditos por força de decisões judiciais;
- alterações frequentes na legislação, resultando na necessidade de reformular aspectos procedimentais, na extinção de multas ou na redução dos valores monetários associados às penalidades;
- 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.

17. A par dessas conclusões, apresento a seguir, algumas informações pontuais, trazidas pelas entidades fiscalizadas, que também constituem causas das deficiências em comento:

- divergências na interpretação de normativos (Ancine);
- equívocos da fiscalização na imputação de infrações (Aneel, Anvisa e Ibama);
- superveniência de normas mais benéficas que retroagem in bonam partem excluindo multas pretéritas (Aneel);
- substituição de multas por termos de compromisso e ajuste de conduta e desconto em caso de desistência de recurso (ANS); e
- 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).

19. Também aqui, a Semag propõe que essas questões sejam consideradas pela Segecex e pelas respectivas unidades responsáveis, em subsídio a futuras fiscalizações na área. Acolho a proposta.

MELHORIAS PARA A GESTÃO DA ARRECADAÇÃO DE MULTAS (9.2 DO AC. 1817/2010-P)

20. Nesse tópico, a Semag analisou as respostas das treze entidades que apresentaram os menores índices de arrecadação de multas administrativas. As informações colhidas denotam o esforço das unidades fiscalizadas em minorar o problema.

21. Ressalto, a seguir, algumas dessas melhorias que representam boas práticas a ser disseminadas entre as demais entidades:

- 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.

22. Diante dessas informações, a Semag, acertadamente, conclui pelo atendimento a essa determinação. Todavia, assinala, com razão, que “**o teor das respostas continua a exigir o acompanhamento por parte do Tribunal sobre a implantação das medidas e dos resultados alcançados**” (subitem 2.6.3.3 do Relatório). Dessa forma, propõe que esses registros sejam levados ao conhecimento da Segecex para subsidiar outras fiscalizações. Acolho também essa proposta.

ACOMPANHAMENTO DA MATÉRIA NOS RELATÓRIOS ANUAIS DE GESTÃO.

23. Em reforço ao encaminhamento sugerido pela Semag relativo às determinações acima descritas, entendo oportuno que a matéria seja acompanhada pelo Tribunal também por meio dos relatórios anuais de gestão das entidades envolvidas. A extensão das falhas ora analisadas recomenda que esse acompanhamento seja feito, pelo menos, nos próximos cinco exercícios, incluindo o presente.

24. Nesse sentido, considero deva ser expedida a seguinte determinação às entidades mencionadas nos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1817/2010-Plenário:

- 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 1817/2010-Plenário:

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);

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);

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);

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);

5) medidas adotadas e resultados alcançados relativamente às questões descritas nos itens 1 a 4;

- estender a determinação supra à Agência Nacional de Águas, à Agência Nacional de Telecomunicações e à Agência Nacional de Vigilância Sanitária, exceto quanto item 4 (essas três entidades não foram alvejadas pela determinação do subitem 9.2 do Ac 1817/2010-P).;

INSCRIÇÕES NO CADIN DOS DEVEDORES INADIMPLENTES EM RELAÇÃO A MULTAS APLICADAS PELO TCU

25. Conforme anotado pela unidade técnica, atualmente, o registro no Cadin dos nomes dos responsáveis por multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União está disciplinado na Decisão Normativa TCU 45/2002, cujo artigo 2º impõe essa atribuição à Secretaria do Tesouro Nacional, *in verbis*:

*Art. 2º Quando houver aplicação de multa pelo Tribunal, a Secex competente comunicará à **Secretaria do Tesouro Nacional** para que inclua o nome do responsável no Cadin, observada a legislação vigente. (NR) (Decisão Normativa 52, de 3.12.2003)*

26. Em que pese essa norma ter sido editada com amparo no poder regulamentar que este Tribunal detém no âmbito de sua competência e jurisdição, a teor do art. 3º da Lei 8.443/92<sup>3</sup>, a STN não tem

<sup>3</sup> Art. 3º Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

dado cumprimento à referida atribuição com apoio em orientação da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (Parecer PGFN/CDA), segundo a qual o órgão não teria tal competência.

27. A controvérsia foi tratada inicialmente no TC 017.224/2003-3, hoje apensado a este processo. Em vista disso, a Semag reanalisou a matéria, ouvindo, inclusive, as manifestações da Secretaria do Tesouro Nacional e da Advocacia-Geral da União.

28. Esse novo estudo concluiu pela necessidade de reformulação da referida decisão normativa, de modo a atribuir, doravante, à AGU a incumbência de registrar no Cadin os inadimplentes por multas aplicadas pelo TCU. Essa conclusão assenta-se, basicamente, nas seguintes premissas, cujos fundamentos estão bem demonstrados no Relatório e, por isso, abstenho-me de reprisá-los:

- 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, “aquiesscendo com sua responsabilidade sob o estoque pendente de inscrição, com a posterior assunção da atribuição pela AGU” (subitem 3.27 do Relatório).

29. Em vista disso, a unidade técnica propõe as seguintes medidas:

- i) a reformulação da DN TCU 45/2002, para que seja atribuída à AGU a atividade de inscrição no Cadin, no caso de inadimplência em relação às multas aplicadas pelo TCU, com os demais ajustes que se fizerem necessários à adequada aplicação do normativo;*
- ii) a determinação à STN para que o órgão promova a inscrição de devedores ainda inadimplentes, em relação aos casos anteriores, sob seu encargo por força de normativo emitido pelo TCU, com fundamento no que dispõe a Lei 10.522/2002, art. 2º, c/c Lei Complementar 73/1993 (Lei Orgânica da AGU), art. 1º, c/c Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), art. 3º; e*
- iii) a determinação à AGU e à STN para a adoção de providências para a assunção, pela AGU, das atividades de inscrição, no Cadin, dos devedores inadimplentes em relação às multas aplicadas pelo TCU, no prazo de 90 dias após a publicação da nova decisão normativa, com fundamento no que dispõe a Lei 10.522/2002, art. 2º, c/c Lei Complementar 73/1993, art. 1º, c/c Lei 8.443/1992, art. 3º.*

30. Embora concorde, no essencial, com as propostas da Semag quanto a este ponto, entendo que a determinação a ser endereçada à AGU e à STN (item iii, retro) somente deva ser expedida por ocasião da aprovação da nova decisão normativa. Isso porque é impraticável fixar, agora, o prazo para a adoção das referidas providências, cujo implemento somente poderá ocorrer após a aprovação da nova decisão normativa.

31. Nesse sentido, acolho, com ajustes de forma, as determinações descritas nos itens ii e iii, retro, observando que a alteração da decisão normativa deverá ser feita na forma dos arts. 73 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal, devendo ser provocada mediante determinação à Segecex, para que elabore o devido anteprojeto e o encaminhe à Presidência do Tribunal. O prazo para esse mister deverá ser breve, porquanto a alteração é simples e concisa e seu embasamento já está devidamente demonstrado nesta deliberação.

32. Quanto à determinação para a STN, acolho com ajustes de redação e de prazos para facilitar seu atendimento. Nesse sentido, entendo razoável fixar o prazo de trinta dias para que o órgão inicie a inscrição no Cadin dos inadimplentes por multas aplicadas pelo TCU, relativamente às sanções impostas até a data de publicação da nova decisão normativa referida no subitem 9.1. Em termos práticos, esse comando significa que a STN deverá começar a fazer as inscrições dos responsáveis no Cadin, assim prosseguindo até encerrar o estoque das multas antigas e das venham a ser aplicadas até a data de publicação da nova decisão normativa. Nesse período, o órgão deverá informar, a cada 60 dias, sobre o andamento das providências determinadas, sucessivamente, até que seja esgotado o estoque registros a fazer.

33. Por óbvio, essa determinação requer que o Tribunal dê **tratamento urgente à tramitação do processo de alteração da DN 45/2002.**

#### MEDIDAS PARA APRIMORAMENTO DO CADIN

34. O presente relatório de monitoramento contempla, ainda, um tópico específico para tratar das medidas de aprimoramento do Cadin, principalmente em virtude das falhas apontadas no levantamento de auditoria objeto do Acórdão 1817/2010-Plenário.

35. Entre as deficiências então anotadas, resalto a impossibilidade de associar a um único responsável inscrito no cadastro mais de um crédito gerador de inadimplência por órgão/entidade. Assim, se, por exemplo, uma agência reguladora impõe dez multas a uma única pessoa jurisdicionada, que não são pagas, esse fato só permite um único registro no Cadin. Isso, além de prejudicar o controle, permite a exclusão equivocada do registro, caso uma única multa seja quitada.

36. Nesse sentido, o Relatório sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2009 já recomendara à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Banco Central do Brasil, *in verbis*:

*...para que sejam realizados estudos com vistas a aprimorar a operação do Cadin, contemplando mecanismos que aumentem a eficácia e a segurança do processo de inserção e baixa de devedores naquele cadastro, por parte dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, considerando, especialmente, a possibilidade de registrar de forma individualizada cada um dos débitos associados a um mesmo devedor.*

37. Assim, a matéria foi incluída neste monitoramento, mediante o qual foram realizadas reuniões com representantes da STN, do Banco Central, da AGU, da PGFN, da CGU e da própria equipe técnica da Semag.

38. Conforme anotado no Relatório, as medidas de aperfeiçoamento do Cadin foram consideradas viáveis pelos órgãos envolvidos. Tais providências consistem, basicamente, em:

- reformulação do Cadin, de forma a contemplar a possibilidade de inscrição de vários débitos relativos a um mesmo devedor, com a inserção das informações necessárias à boa gestão da cobrança administrativa e judicial dos débitos inscritos;
- desenvolvimento de funcionalidades adicionais, estabelecendo-se “um controle criterioso por níveis de acesso, de forma a assegurar o sigilo dos dados, conforme a lei estabelecer para cada tipo de situação”

- proposta de transferência da responsabilidade pela normatização do sistema, da STN para a PGFN, sugestão que conta com a anuência das duas instituições;
- realização de estudos quanto a possível transferência da gestão do Cadin, do Bacen para a AGU.

39. Quanto a esse último tópico, a STN e a PGFN comprometeram-se a atuar na elaboração de proposta de lei ou de medida provisória contemplando as alterações necessárias na Lei 10.522/2002, de forma viabilizar as alterações na responsabilidade pela gestão e normatização do sistema do Cadin.

40. Apesar desses consensos, a Semag registra que a efetiva implementação das medidas de aperfeiçoamento do Cadin exigirá “a alteração da lei e dos demais normativos que dispõem sobre o cadastro, assim como o desenvolvimento de um sistema adequado para atender aos novos requisitos.” (subitem 4.24 do Relatório).

41. Dessa forma, conclui que “a recomendação exarada no Relatório das Contas de Governo relativas ao exercício 2009 está sendo atendida”, cabendo ao “TCU acompanhar o andamento e os resultados das providências adotadas, até que o Cadin tenha recebido os aperfeiçoamentos previstos.” (subitem 4.25 do Relatório).

42. Dessarte, a unidade técnica propõe, com o meu endosso, a seguinte determinação de monitoramento:

*ao MF e à PGFN que informem ao TCU, em 90 dias, as medidas em curso com vistas ao aprimoramento do Cadin, tanto em relação aos normativos que regulam a utilização do cadastro, quanto no que se refere ao desenvolvimento dos sistemas informatizados que permitem sua operação, considerando o disposto na Lei 8.443/1992, art. 43, I, c/c o Decreto 7.301/2010, art. 1º e 2º.*

43. Em adição, entendo oportuno recomendar 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 –, à semelhança do que foi determinado à STN no recente Acórdão 158/2012-Plenário, *in verbis*:

*9.1.7. avalie a necessidade de integração com o SIAFI dos sistemas de informação dos órgãos que arrecadam receitas públicas, com vistas ao registro tempestivo e automático dos créditos a receber, considerando a relação custo/benefício dessa integração, apresentando a este Tribunal os resultados, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, acompanhado de cronograma de implantação;*

#### MONITORAMENTO DAS DETERMINAÇÕES EXPEDIDAS NESTE ACÓRDÃO

44. Consoante propõe a própria unidade técnica, as determinações ora expedidas deverão ser por ela monitoradas.

\*\*\*

45. Ressalto, enfim, que a ação deste Tribunal, no processo em comento, já apresentou, até aqui, resultados importantes ao aperfeiçoamento da arrecadação dos créditos decorrentes de multas administrativas. Devendo, portanto, ser o necessário seguimento.

46. Em vista disso, convém encaminhar cópia integral desta deliberação às comissões parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal cujas áreas temáticas guardam interesse com o desempenho institucional dos órgãos e entidades auditados, para ciência e acompanhamento da matéria, ressaltando que tais comissões foram igualmente científicadas do Acórdão 1817/2010-Plenário.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de março de 2012.

RAIMUNDO CARREIRO  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 482/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.631/2009-0.
- 1.1. Apenso: 017.224/2003-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Relatório de Monitoramento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Águas - MMA; Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC; Agência Nacional de Energia Elétrica - MME; Agência Nacional de Saúde Suplementar - MS; Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL - SEDE - MC; Agência Nacional de Transportes Aquaviários - MT; Agência Nacional de Transportes Terrestres - MT; Agência Nacional de Vigilância Sanitária - MS; Agência Nacional do Cinema - MinC; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - MME; Banco Central do Brasil - MF; Comissão de Valores Mobiliários - MF; Conselho Administrativo de Defesa Econômica - MJ; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - MMA; Secretaria do Tesouro Nacional - MF; Superintendência de Seguros Privados - MF; Tribunal de Contas da União - TCU/SEGEDAM.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Sec. de Macroavaliação Governamental (SEMAG).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este autos de relatório de monitoramento decorrente do Acórdão 1817/2010-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.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 considerar atendidas as determinações expedidas nos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1.817/2010-Plenário;

9.2 nos termos dos art. 3º da Lei 8.443/92, c/c art. 2º da Lei 10.522/02 e art. 1º da Lei Complementar 73/93, determinar à Segecex que, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da presente sessão, elabore e submeta à Presidência do Tribunal, na forma dos arts. 73 e seguintes do Regimento Interno 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;

9.3 com fulcro no art. 3º da Lei 8.443/92, c/c art. 2º da Lei 10.522/02, determinar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que:

9.3.1 no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência deste Acórdão, inicie a inscrição no Cadin de todos os inadimplentes por multas aplicadas pelo TCU, relativamente às sanções impostas até a data de publicação da nova decisão normativa referida no subitem 9.2;

9.3.2 informe a este Tribunal, a cada 60 (sessenta) dias a contar da ciência deste Acórdão, sobre o estágio do cumprimento da determinação do subitem 9.3.1, até que seja eliminado o estoque de inscrições pendentes;

9.4 determinar ao Ministério da Fazenda (MF), à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e ao Banco Central do Brasil (Bacen) que informem ao TCU, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da ciência deste Acórdão, as providências adotadas com vistas ao aprimoramento do Cadin, inclusive quanto à proposta de alteração de leis e demais normativos, conforme dispõe a Lei 8.443/1992, art. 43, I, c/c o Decreto 7.301/2010, art. 1º e 2º;

9.5 recomendar 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 –, à semelhança do que foi determinado à STN no subitem 9.1.7 do Acórdão 158/2012-Plenário, informando a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da ciência deste Acórdão, sobre as providências adotadas em face da presente recomendação;

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 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 1817/2010-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-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;

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;

9.8 encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e 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, II c/c art. 41, II, sobre as entidades que apresentaram:

9.8.1 alto índice de cancelamentos ou suspensão de multas: Anac, Ancine, ANS, Anvisa, Bacen, CVM e Susep;

9.8.2 percentuais de arrecadação em relação às multas aplicadas inferior a 50% no período compreendido entre 2005 e 2009: Anac, Ancine, Aneel, ANP, ANS, Antaq, ANTT, Bacen, Cade, CVM, Ibama e Susep;

9.9 determinar à Semag o monitoramento dos itens 9.3 a 9.7.

9.10 enviar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, aos órgãos e entidades destinatários das determinações ora expedidas e às seguintes comissões parlamentares, por se tratar de matéria de seu interesse:

9.10.1 da Câmara dos Deputados: Finanças e Tributação; Viação e Transportes; Defesa do Consumidor; Minas e Energia; Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática; Educação e Cultura; Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Seguridade Social e Família; Fiscalização Financeira e Controle;

9.10.2 do Senado Federal: Assuntos Econômicos; Serviços de Infraestrutura; Agricultura e Reforma Agrária; Assuntos Sociais; Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; Serviços de Infraestrutura; Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; Educação, Cultura e Esporte.

9.11 autorizar o arquivamento do processo após as comunicações cabíveis.

10. Ata nº 7/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/3/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0482-07/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
BENJAMIN ZYMLER  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral