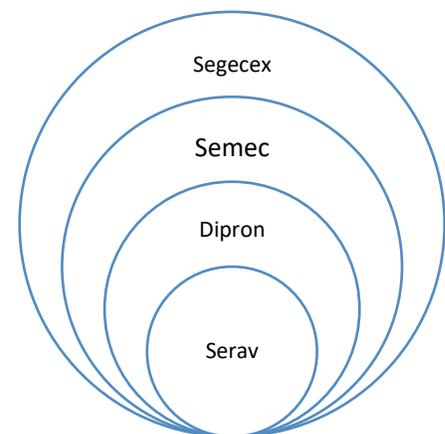
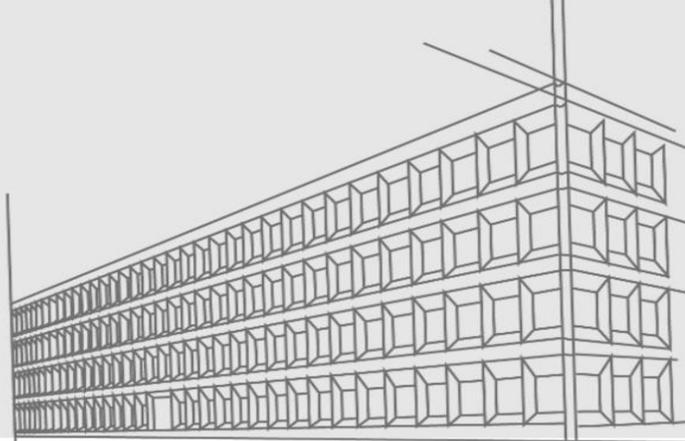


Relatório Consolidado de Avaliação de Qualidade

2º e 3º Trimestre/2020

Processos de Tomada de Contas Especial (TCE)





Senhor Secretário-Geral,

Este relatório de Avaliação de Qualidade elaborado pela Semec apresenta o resultado consolidado da avaliação de qualidade dos processos de **Tomada de Contas Especial** instruídos no mérito entre janeiro e abril de 2020 **pela SecexTCE**, conforme a amostra selecionada.

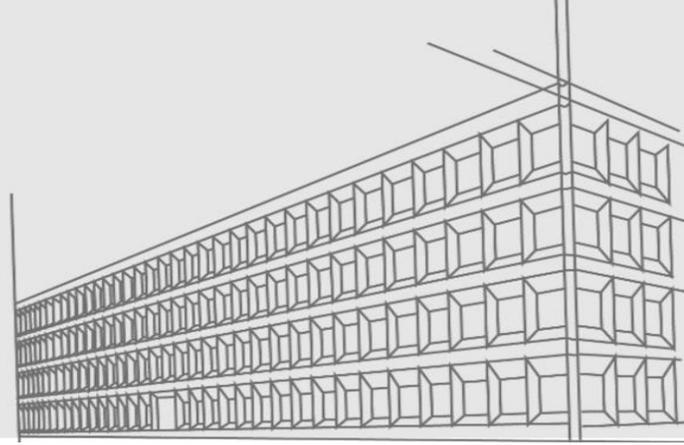
A avaliação foi realizada nos meses de abril a agosto/2020, com base na metodologia prevista na revogada Portaria-Segecex 18, de 2 de setembro de 2019. No Anexo I, encontra-se a síntese da metodologia utilizada para o cálculo das pontuações de qualidade.

A amostra compõe-se de **149 processos** de TCE, extraída do universo de **768** processos de **TCE** instruídos no mérito pela SecexTCE, nos meses de janeiro a abril de 2020. A seleção foi feita por meio de sorteio, utilizando-se números aleatórios que são associados a cada processo e classificados em ordem crescente. Além disso, procurou-se manter na amostra a mesma proporção de processos existente no universo entre os relatores e entre as subunidades da SecexTCE.

Oportuno destacar, por fim, que esta avaliação de qualidade tem como propósito maior fornecer segurança razoável de que os trabalhos de controle externo estão sendo realizados de acordo com as normas profissionais e as exigências legais e regulamentares aplicáveis, e que emitem relatório e parecer apropriados às circunstâncias, imprimindo credibilidade e profissionalismo ao desempenho do TCU, em alinhamento com as melhores práticas nacionais e internacionais, a exemplo da ISSAI 40 e da NBASP 40.

A equipe Semec está à disposição para eventuais esclarecimentos.

Carlos Roberto Caixeta
Secretário da Semec



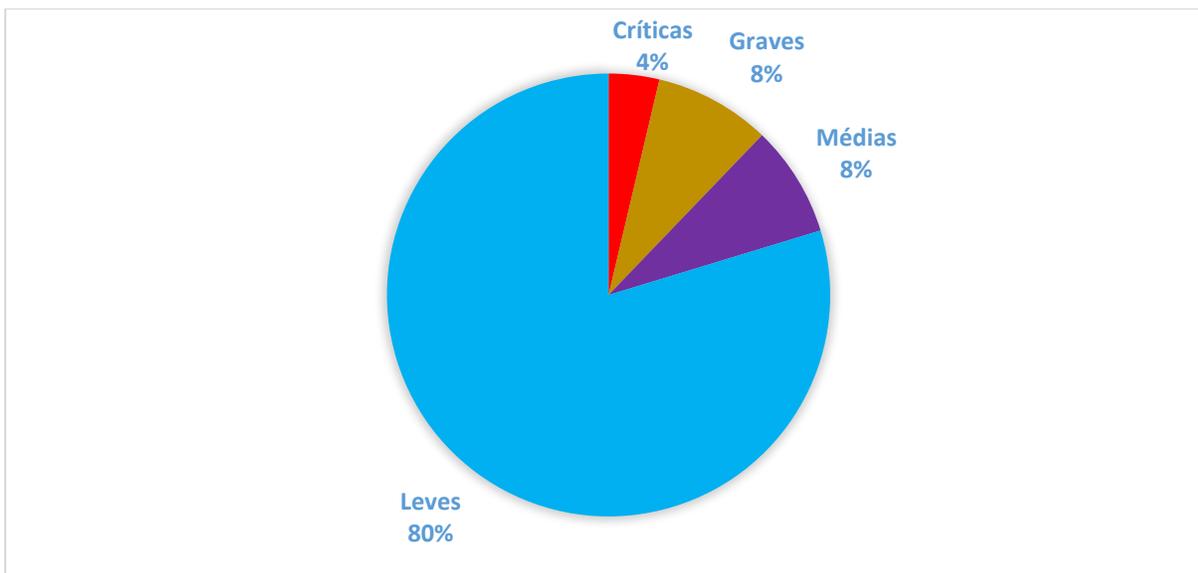
Relatório da Avaliação de Qualidade

Parte I – Resultado da avaliação de qualidade - processos de Tomada de Contas Especial

Tabela 1: Pontuação da SecexTCE

| Unidade Técnica | Qtd de Processos | Quantidade de falhas | | | | Pontuação |
|-----------------|------------------|----------------------|--------|--------|-------|-----------|
| | | Críticas | Graves | Médias | Leves | |
| SecexTCE | 149 | 10 | 22 | 22 | 215 | 3,59 |

Gráfico 1: Distribuição das falhas



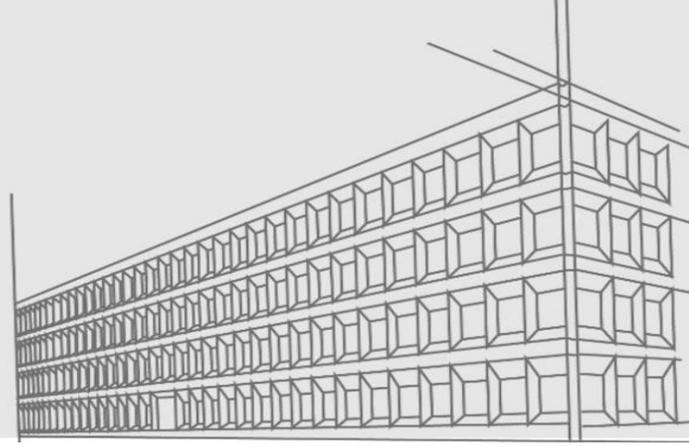


Tabela 2: Agrupadoras de falhas identificadas em 149 processos da amostra

| Agrupadora | Falhas | | | | Total de Falhas | Pontuação |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------------|------------|
| | Crítica | Grave | Média | Leve | | |
| Quantificação | 2 | 6 | 3 | 4 | 15 | 72 |
| Atos Processuais | 4 | 1 | 3 | 3 | 11 | 61 |
| Encaminhamento | 0 | 5 | 11 | 183 | 199 | 257 |
| Responsabilização | 0 | 3 | 0 | 0 | 3 | 18 |
| Normas Técnicas | 0 | 0 | 1 | 9 | 10 | 13 |
| Fundamentação | 4 | 7 | 4 | 16 | 31 | 114 |
| Tempestividade | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 10 | 22 | 22 | 215 | 269 | 535 |

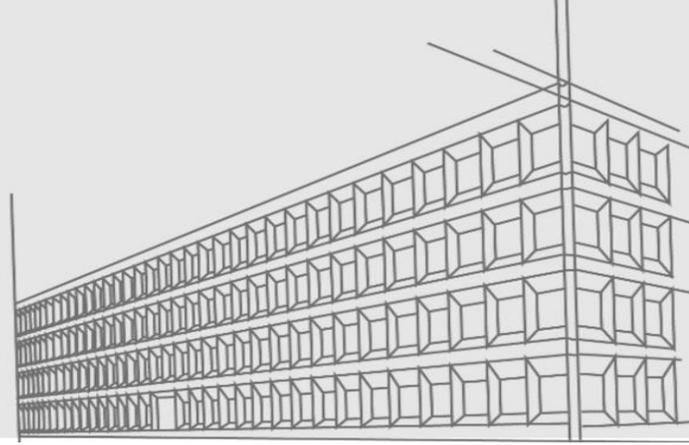


Gráfico 2: Total de falhas por agrupadora

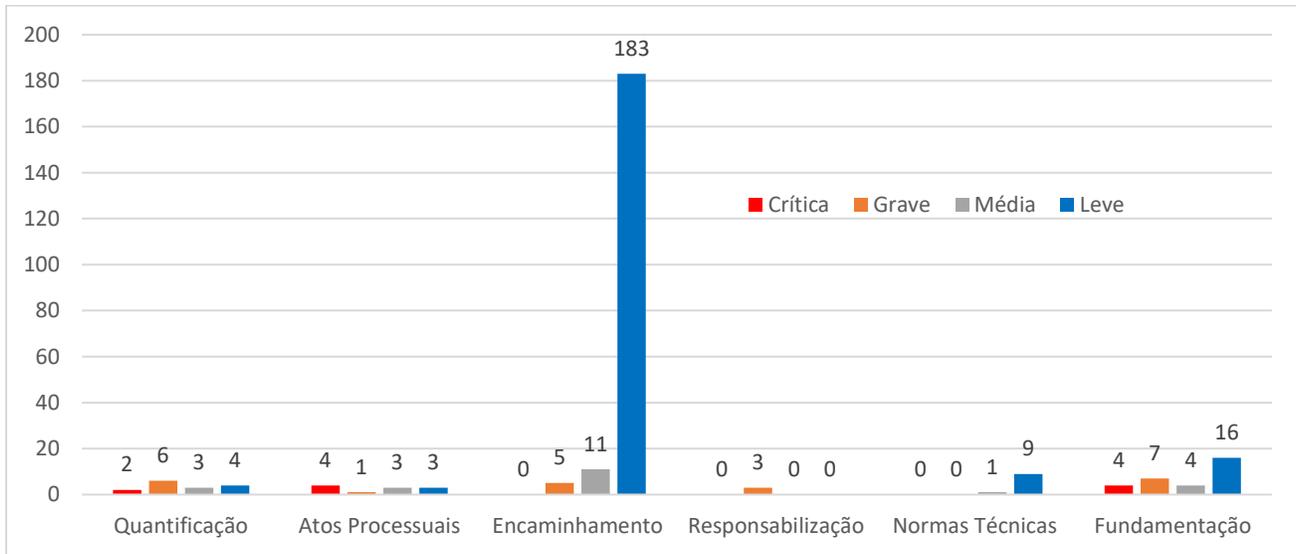
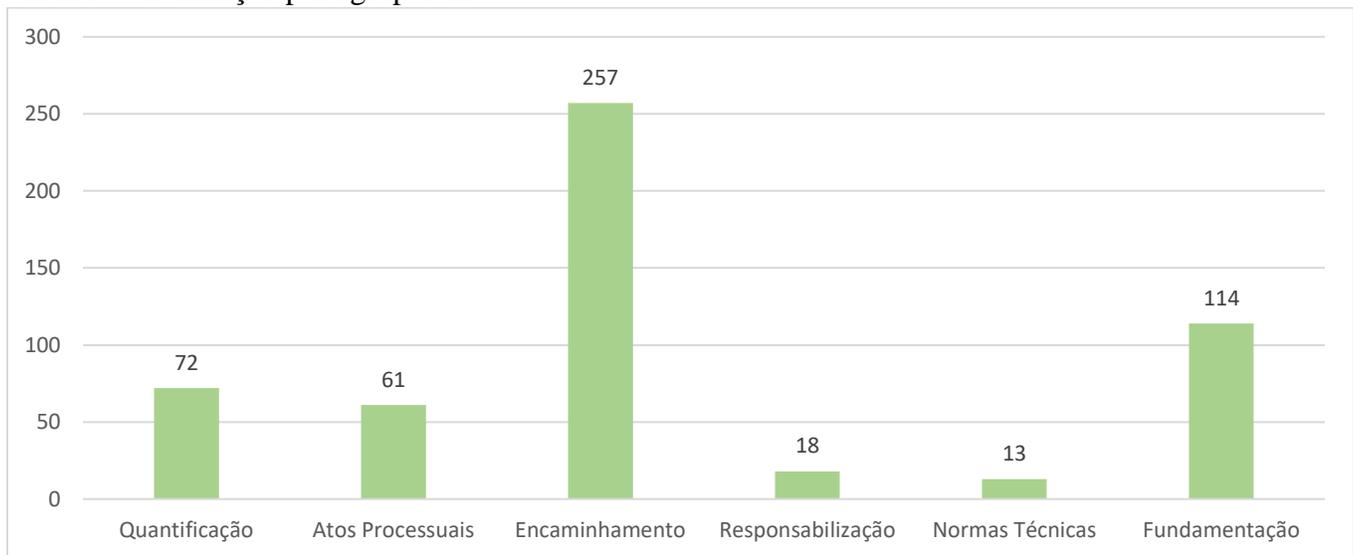
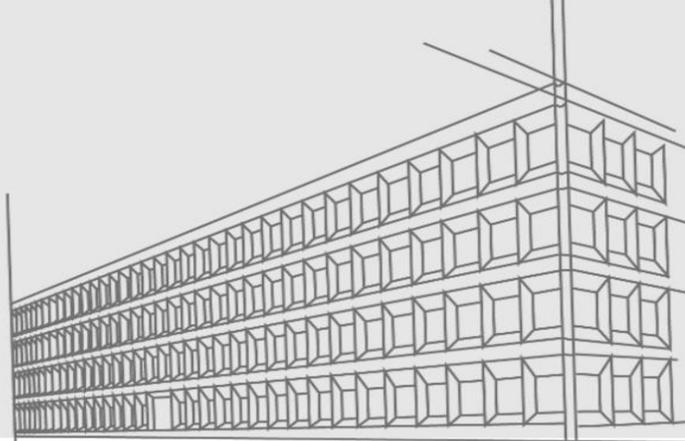


Gráfico 3: Pontuação por agrupadora





Parte II – Análise e Propostas de Encaminhamento

Do total de 269 falhas identificadas na amostra de 149 processos de TCE, consideramos relevante destacar a seguir as falhas ocorridas nas agrupadoras:

- Encaminhamento (199 falhas),
- Fundamentação (31 falhas),
- Atos Processuais (11 falhas),
- Quantificação (15 falhas) e
- Normas Técnicas (10 falhas).

A descrição completa de todas as falhas encontra-se nos anexos II a VI deste relatório.

Agrupadora: Atos processuais

Na agrupadora **Atos Processuais** foram identificadas **11** falhas na amostra de 149 processos de TCE, como por exemplo:

Exemplo 1:

Falha: Citação por edital sem demonstrar que tenham sido realizadas todas as tentativas de localização da empresa responsável.

A Unidade Técnica promoveu a citação da empresa xxxxx ... por edital, sem justificar porque não tentou antes promover a citação pela via postal, no endereço obtido por consulta à base do sistema CNPJ da Receita Federal do Brasil: Avenida ... - o qual não consta no “Termo de Pesquisa” juntado à peça xx. Tal consulta foi feita em 12/5/2020 e apontou como última atualização da base o dia 4/4/2020, que é **posterior** à data da citação por edital. Ademais, consta dos autos Aviso de Recebimento junto às alegações de defesa da Sra. Tânia ..., indicando que o endereço fornecido pelo sistema CNPJ era da empresa pelo menos desde 24/6/2016.



Exemplo 2:

Falha: Falha em citação por edital.

O Sr. Valdecir ... foi citado por edital por não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos pelo Convênio 843/2010, em razão da **omissão no dever de prestar contas no prazo legal, sendo-lhe solicitada justificativa para tal omissão**. Entretanto, verificou-se que a Conveniente havia apresentado a prestação de contas e complementações, conforme apontado nos itens 7 a 20 da instrução preliminar (peça 66), e que a tomada de contas especial havia sido instaurada diante da impugnação total das despesas por irregularidade na execução financeira do objeto (item 19 do Relatório do Tomador de Contas à peça 41). Sendo assim, esta TCE não trata de omissão do responsável em prestar contas.

O edital foi elaborado pela Secretaria de Gestão de Processo (Seproc), porém, caberia à Secex-TCE, ao realizar a instrução de mérito, verificar a correção dos termos da citação por edital do responsável, que permaneceu revel, a fim de propor a realização de nova citação, essa depurada de erros, de modo a evitar uma futura discussão acerca da validade da citação realizada e permitir ao responsável o adequado exercício do contraditório e ampla defesa.

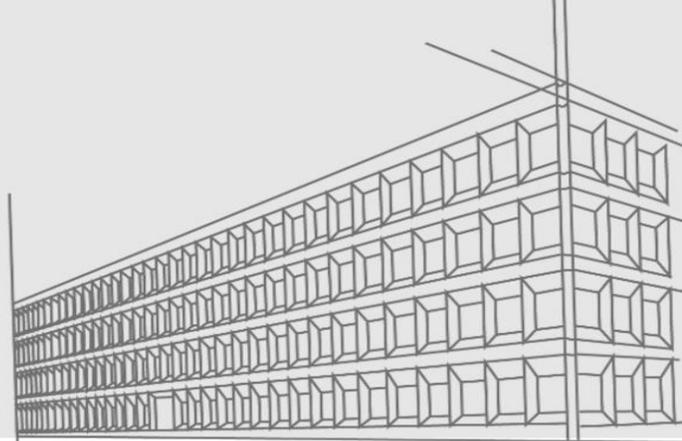
A lista completa das falhas identificadas nessa agrupadora encontra-se no Anexo II deste Relatório.

Agrupadora: Encaminhamento

Na agrupadora **Encaminhamento** foram identificadas 199 falhas na amostra de 149 processos de TCE, das quais destacam-se os seguintes exemplos:

Exemplo 1:

Falha: Proposta no sentido de autorizar o parcelamento da dívida com base no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, que autoriza o Tribunal a determinar o desconto da dívida nos vencimentos, salários ou proventos de responsável. O correto seria com base no art. 26 dessa Lei.



Nota-se que, das 200 falhas apontadas nessa agrupadora, **75** foram do tipo acima exemplificado.

Essa falha decorre de um equívoco na indicação do artigo da Lei 8.443/1992 que autoriza o parcelamento da dívida: a SecexTCE tem indicado o art. 28, inciso I, quando deveria indicar o art. 26.

Exemplo 2:

Falha: Proposta de encaminhamento em desacordo com o Memorando-Circular 45/2017 - Segecex que orienta que se proponha a remessa de cópia do acórdão a ser prolatado, informando que o seu inteiro teor, incluindo o relatório e o voto, poderá ser obtido no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

Nessa agrupadora foram apontadas **22** falhas do tipo acima exemplificado.

Essa falha decorre da inobservância à orientação dirigida às unidades técnicas por meio do Memorando-Circular 45/2017 – Segecex, de 25/8/2017.

Exemplo 3:

Falha: Ausência na proposta de condenação de menção à **SOLIDARIEDADE** entre os responsáveis pelo débito imputado.

Nessa agrupadora foram apontadas **13** falhas do tipo acima exemplificado.

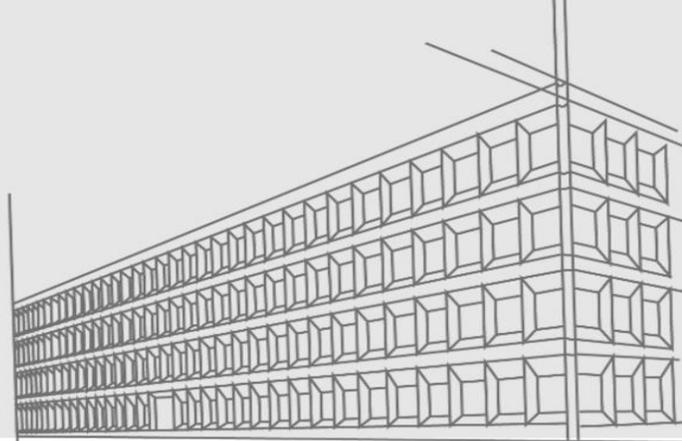
Essa falha vem ocorrendo porque, nas propostas de condenação em débito que tenha caráter solidário, a SecexTCE tem deixado de mencionar a solidariedade entre os responsáveis pelo débito.

Exemplo 4:

Falha: Proposta de citação ou de condenação a débito sem especificar o cofre credor ou com indicação incorreta.

A Unidade Técnica especificou, na proposta de condenação em débito, o Tesouro Nacional como credor da dívida, quando o correto seria o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, como indicado no ofício citatório e no edital.

Nessa agrupadora foram apontadas **6** falhas do tipo acima exemplificado.



Essa falha pode estar ocorrendo por insuficiência do exame realizado visando à identificação do cofre credor do débito.

Exemplo 5:

Falha: Proposta de julgamento das contas também fundamentada na alínea "d" do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992: "ocorrência de desvio ou desfalque", a qual não corresponde à irregularidade pela qual os responsáveis foram citados, ou seja, "não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Contrato xx/2010, celebrado entre a UFPB e a FJA, tendo por objeto o 'Curso de Especialização em Gestão Escolar para Gestores Educacionais das Escolas Públicas da Educação Básica', haja vista a ausência da documentação comprobatória, exigida inclusive para a prestação de contas final, e a não comprovação da execução do objeto pactuado" (citações às peças 36 a 39 e 63). No caso, o correto seria indicar como fundamento apenas a alínea "c" do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992: "dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico".

Nessa agrupadora foram apontadas **4** falhas do tipo acima exemplificado.

Exemplo 6:

Falha: Incompatibilidade/Incoerência entre dispositivos legais e regimentais utilizados como fundamento da proposta de julgar as contas irregulares.

A proposta indicou como fundamento na Lei 8.443/1992 o art. 16, inciso III, alíneas "b" (ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração a norma legal ou regulamentar) e "c" (dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico), e, no Regimento Interno do TCU, o art. 209, inciso I (omissão no dever de prestar contas).

Nessa agrupadora foram apontadas **11** falhas do tipo acima exemplificado.



Exemplo 7:

Falha: Inclusão do § 2º do art. 16 da Lei 8.443/1992 (fixação de responsabilidade solidária) entre os dispositivos legais que fundamentam a proposta de condenação em débito do Sr. ... da Silva, quando esse é o único responsável arrolado nos autos e, por conseguinte, o único responsável pelo débito imputado.

Nessa agrupadora foram apontadas **6** falhas do tipo acima exemplificado.

A lista completa com as 200 falhas identificadas nessa agrupadora encontra-se no Anexo III deste Relatório.

Agrupadora: Fundamentação

Na agrupadora **Fundamentação** foram identificadas **31** falhas na amostra de 149 processos de TCE, como por exemplo:

Exemplo 1:

Falha: Caracterização indevida da revelia.

O ofício de citação da Sra. Yara ... foi enviado apenas para o endereço da Associação ...: Rua ..., em vez de ser enviado também para o seu endereço residencial constante da pesquisa à peça 43.

Dessa forma, visto que a responsável não compareceu aos autos, a Unidade Técnica formulou proposta no sentido de considerá-la revel, julgar suas contas irregulares, imputar-lhe débito e aplicar-lhe multa. Entretanto, visto que não se demonstrou que foram esgotadas as tentativas de localizá-la, o MPTCU opinou pelo retorno dos autos à unidade técnica para novas tentativas de citação, o que foi acolhido e determinado pelo Relator.

Nessa agrupadora foram apontadas **3** falhas do tipo acima exemplificado.

Essa falha ocorre pelo fato de não serem feitas as pesquisas de endereço necessárias e suficientes para só então, uma vez esgotadas todas as tentativas com vistas à obtenção do endereço do responsável, propor a citação por edital.



Exemplo 2:

Exame sobre a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do TCU com erro na data em que foi ordenada a citação do responsável.

A Secex-TCE informou que a ordenação da citação do Sr. ... Ferreira ocorreu em **11/11/2019**, conforme pronunciamento à peça 27. No entanto, tal citação havia sido ordenada por diretor da antiga Secex-BA, mediante delegação de competência, em **22/3/2019**, nos termos da peça 21.

Registre-se que o erro não alterou a conclusão de que neste caso não se verificou a prescrição examinada.

Nessa agrupadora foram apontadas **10** falhas do tipo acima exemplificado.

A lista completa com as 31 falhas identificadas nessa agrupadora encontra-se no Anexo IV deste Relatório.

Agrupadora: Normas Técnicas

Na agrupadora **Normas Técnicas** foram identificadas **10** falhas na amostra de 149 processos de TCE, por exemplo:

Falha: Ausência de comprovação nos autos de pesquisa de endereço do responsável, por ocasião do encaminhamento de sua citação/audiência, com inobservância à exigência do § 1º do art. 4º da Resolução - TCU 170/2004: "o endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo".

Neste caso, não há pesquisa de endereço do Sr. Luiz ... atualizada por ocasião do encaminhamento da citação/audiência. A pesquisa que se encontra nos autos foi realizada em 24/4/2018 (peça 5), enquanto a citação foi entregue mais de um ano depois, em 23/5/2019 (conforme AR à peça xx). Dessa forma, o Sr. Luiz ... não compareceu aos autos, e a unidade técnica formulou propostas no



sentido de considerá-lo revel, julgar suas contas irregulares, imputar-lhe débito e aplicar-lhe multa.

Além disso, a audiência do Sr. Emanuel ... foi considerada válida (peças 19 e 22), uma vez que o ofício correspondente teria sido entregue no endereço obtido junto ao Renach - atualizado em 10/8/2016 - conforme termo à peça 17 e despacho à peça 24. No entanto, o extrato da consulta ao referido sistema não se encontra nos autos.

A juntada da consulta prévia ao processo exigida pela Resolução - TCU 170/2004 visa proteger o Tribunal quanto a possíveis alegações dos responsáveis de que não foram citados/ouvidos em audiência em seus endereços, à época das comunicações.

Nessa agrupadora foram apontadas **5** falhas do tipo exposto acima.

Essa falha ocorre pelo fato de não se fazer juntada ao processo da pesquisa de endereço atualizada por ocasião da realização da citação/audiência do responsável, em descumprimento ao disposto no § 1º do art. 4º da Resolução TCU 170/2004.

A lista com as **9** falhas nessa agrupadora encontra-se no Anexo V deste Relatório.

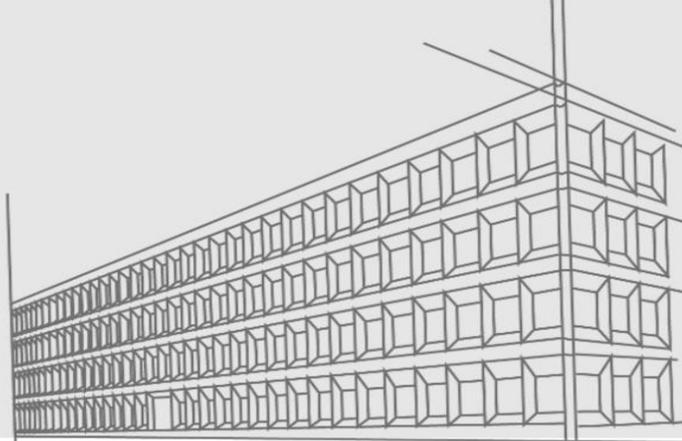
Agrupadora: Quantificação

Na agrupadora **Quantificação** foram identificadas **15** falhas na amostra de 149 processos de TCE, como por exemplo:

Exemplo 1:

Falha: Não consideração, no cálculo do débito, da proporcionalidade entre a parcela da União e a contrapartida do conveniente, em desconformidade com a jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 2.241/2003; 2.113/2004; 1063/2009 e 7719/2011 - 2ª Câmara; 2.497/2004 e 2.849/2004 - 1ª Câmara; Decisões 1.063/2001 e 24/2002 - Plenário).

A Unidade Técnica impugnou o valor de R\$ 494.000,00 constante do subitem 11.2 da peça 79 e do item 43.I da peça 65, de modo que



apenas 95,9% desse valor - R\$ 473.746,00 - poderia ser cobrado do responsável, guardada a proporcionalidade da participação federal.

Além disso, o débito atribuído ao responsável no subitem 38.b da instrução de mérito (peça xx) foi modificado, sem justificativa, para R\$ 490.000,00, valor diverso do que consta do subitem 11.2 da instrução anterior (peça xx) e do ofício citatório (peça xx).

Nessa agrupadora foram apontadas **4** falhas do tipo exposto acima.

Exemplo 2:

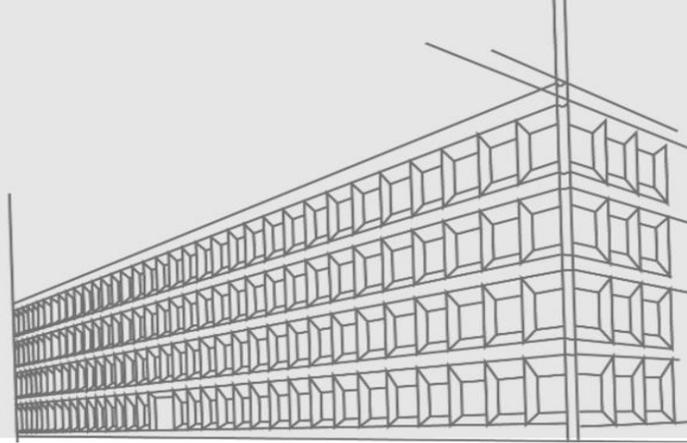
Falha: Erro na indicação da data de ocorrência do débito.

A Unidade Técnica indicou na proposta de condenação o dia **23/5/2015** como a data de ocorrência do débito (subitem xx.b da instrução à peça xx). No entanto, conforme se verifica no Relatório do Tomador de Contas Especial (p. 138 da peça xx), assim como no subitem 27.1 da instrução preliminar (peça xx) e no ofício da citação (peça 15), o débito ocorreu em **25/3/2015**.

Além disso, na fase interna da TCE, o valor do débito atribuído ao responsável foi de R\$ XXX.326,XX, conforme se verifica em diversos documentos à peça x (páginas 1, 15, 23, 24, 26, 30, 37, 38, 42, 91, 99, 138 e 140). No entanto, a Unidade Técnica o fixou erroneamente em R\$ XXX.356,XX nos itens 14 e 27.1 da instrução (peça xx), no ofício da citação (peça xx) e na proposta de condenação (subitem 33.b da peça xx).

Nessa agrupadora foram apontadas **7** falhas do tipo exposto acima.

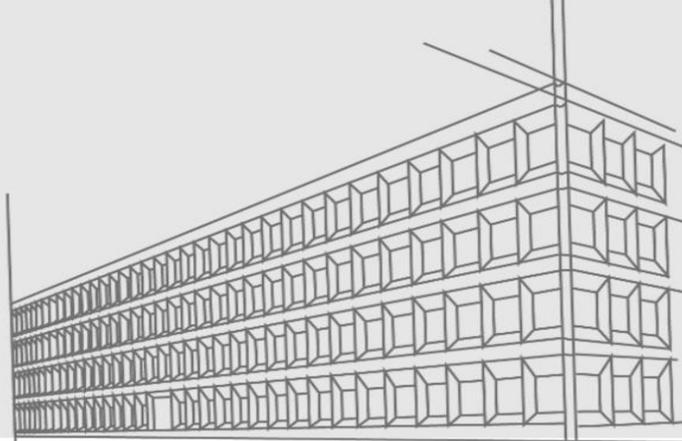
A lista completa com as **15** falhas identificadas nessa agrupadora encontra-se no Anexo VI deste Relatório.



Proposta de Encaminhamento

Tendo em vista a natureza das falhas apontadas neste relatório, especialmente nas agrupadoras Encaminhamento (199 falhas), Fundamentação (31 falhas) e Normas Técnicas (10 falhas), propõe-se à Segecex expedir as seguintes orientações à SecexTCE:

- a) indicar o artigo correto da Lei 8.443/1992 quando formular proposta de parcelamento da dívida (art. 26 em vez do art. 28, inciso I);
- b) observar a orientação do [Memorando-Circular 45/2017–Segecex](#), quanto à forma correta de formular proposta de remessa de cópia do acórdão a ser proferido;
- c) mencionar expressamente a solidariedade pelo débito quando formular proposta de condenação em que haja responsáveis solidários pelo débito imputado;
- d) realizar o exame necessário e suficiente para a correta identificação do cofre credor do débito imputado;
- e) esgotar todas as tentativas com vistas à obtenção do endereço do responsável, antes de propor a citação por edital;
- f) fazer juntada ao processo da pesquisa de endereço do responsável atualizada por ocasião da sua citação/audiência;
- g) observar a compatibilidade/coerência entre os dispositivos da Lei 8.443/1992 e do Regimento Interno do TCU indicados como fundamento da proposta de julgamento de contas;
- h) deixar de incluir o §2º do art. 16 da Lei 8.443/1992 (fixação de responsabilidade solidária) entre os dispositivos indicados como fundamento da proposta de condenação em débito quando não houver solidariedade entre responsáveis pelo débito imputado;
- i) adotar o entendimento firmado pelo Tribunal no Acórdão 1.441/2012 – TCU – Plenário ao realizar o exame para verificar a eventual ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do TCU;
- j) proceder de forma criteriosa à correta identificação das datas de ocorrência do débito apurado nos autos, bem como à sua indicação no corpo da instrução e na proposta de condenação em débito.



ANEXO I - Metodologia

De acordo com a metodologia estabelecida pela revogada Portaria-Segecex nº 18/2019, publicada em 2 de setembro de 2019, as falhas são classificadas nos seguintes graus de gravidade: **crítica, grave, média e leve**. Para cada tipo de falha atribui-se um peso, conforme a seguinte tabela:

| Tipo de falha | Peso |
|---------------|------|
| Crítica | 10 |
| Grave | 6 |
| Média | 4 |
| Leve | 1 |

Dessa forma, a **pontuação de cada processo avaliado** é resultado da média ponderada do valor das falhas (quantidade x peso de cada falha). Assim, quanto maior a pontuação, pior a situação da qualidade do processo avaliado.

$$Pontuação\ do\ processo = \sum (falha) \times (peso)$$

Por sua vez, a **pontuação da unidade técnica** é calculada pela média da pontuação dos processos que foram avaliados na amostra. Portanto, quanto maior a pontuação da unidade, pior a situação da qualidade do relatório de auditoria objeto do processo avaliado.

$$Pontuação\ da\ unidade = \sum \frac{pontuação\ do\ processo}{quantidade\ de\ processos}$$

É importante destacar que a avaliação de qualidade não avalia o mérito das propostas contidas nos processos avaliados, exceto no que se refere à inobservância a normas, princípios e jurisprudência consolidada do Tribunal, sem as devidas justificativas.

Nesta nova metodologia, deixam de ser avaliados aspectos de natureza formal ou gramatical dos relatórios, instruções e despachos, como sintaxe e ortografia, formatação e grafia de elementos textuais, uso de títulos e parágrafos com numeração sequencial, salvo quando prejudicar a compreensão e a clareza do texto.