

BREVE ESCORÇO SOBRE A APLICAÇÃO DE MULTAS PELO TCE/BA

Por Luciano Chaves de Farias

A prerrogativa que as Cortes de Contas possuem de aplicar multa aos responsáveis por ilegalidades de despesas ou irregularidades de contas deriva da própria Constituição Federal de 1988, que, no seu art. 71, VIII¹, tratou de deixar inequívoca a possibilidade de se imputar, na forma da legislação infraconstitucional, sanções aos responsáveis, dentre elas, a multa proporcional ao dano causado ao erário. Desse modo, o legislador constituinte outorgou a cada ente estatal a prerrogativa de explicitar, por lei própria, o elenco das sanções cabíveis e as condições para a sua aplicação. Dentre as possíveis sanções previstas nessas leis, a Constituição já elegeu a **multa** como uma das espécies obrigatórias das sanções (gênero) cabíveis. Portanto, de logo, percebe-se a relevância e magnitude das multas para os órgãos de controle externo.

Nota-se também, do texto constitucional, que as sanções serão imputadas aos responsáveis pelas ilegalidades e não-somente aos gestores de contas e ordenadores de despesas. Não se pode olvidar que qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos, ficará sujeita às ações dos Tribunais de Contas. Nesse sentido, Francisco Eduardo Carrilho Chaves² assevera claramente que as sanções das Cortes de Contas “*são aplicáveis a todos os jurisdicionados, que poderão, inclusive, não ter vínculo com serviço público.*”

No âmbito do Estado da Bahia, a Lei Complementar n.º 005/1991(Lei Orgânica do TCE/BA), na forma estabelecida pela CF/88, elencou, no seu capítulo VI, as sanções aplicáveis pelo TCE/BA aos responsáveis por prática de atos irregulares. São elas: **multa; inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança; proposição da pena de demissão; requerimento das medidas necessárias ao arresto e indisponibilidade dos bens.** Como já dito, a sanção mais relevante e usual é a multa. O próprio capítulo VI da Lei Orgânica do TCE/BA reserva boa parte de seus dispositivos para tratar dessa sanção, enquanto que as outras três sanções são apenas previstas, mas sem detalhamentos, embora sejam sanções muito importantes, que, inclusive, merecem ser analisadas e aplicadas com mais recorrência.

Antes de se avançar no quesito da multa, faz-se mister pontuar que, de uma maneira geral e seguindo escólio de Chaves³, existem nas Cortes de Contas Brasileiras três grandes grupos de processos: **processos de contas; processos de fiscalização e consultas.** No TCE/BA, o grupo das contas estaria representado pelas prestações de contas anuais do Governador, dos Ordenadores e Administradores e dos responsáveis pelos Convênios e Adiantamentos; no grupo de fiscalização, ficariam as auditorias e inspeções, as denúncias e as representações, além das consultas, que, no TCE/BA, têm forma de processo e são respondidas com a chancela do Pleno.

1 Art. 71, 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.

2 CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle Externo da Gestão Pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas.** 2. ed. Niterói: Impetus, 2009, p. 420.

3 Op. Cit. p. 425.

Retornando ao tema central, as multas da LOTCE são a do art. 34 e as seis do art. 35 (previstas nos seus seis incisos). Portanto, há sete diferentes fundamentos para a aplicação de multa pelo TCE/BA. Vale dizer, existe a previsão de sete tipos diferentes de multa na Lei Orgânica. Vejamos cada uma delas:

Art. 34 - Quando o responsável for julgado em débito, poderá, ainda, o Tribunal de Contas aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário.

Observa-se que esta multa decorre diretamente do supracitado dispositivo constitucional (inciso VIII do art. 71) e somente pode ser aplicada aos processos de contas, pois se destina aos responsáveis que tiverem contas julgadas irregulares **com imputação de débito**. Há de observar, porém, que a penalidade não é aplicada automaticamente. Ou seja, não é automaticamente aplicada a todos os responsáveis por contas julgadas irregulares com débito. O TCE/BA precisa analisar individualmente cada caso para identificar o grau de culpabilidade do responsável e de reprobabilidade da conduta. O fato gerador desta multa não é apenas a desaprovação com débito.

Art. 35 - O Tribunal de Contas poderá aplicar aos responsáveis pela prática de atos irregulares e pelo descumprimento de suas decisões multa em valor de até R\$10.000,00 (dez mil reais), atualizado monetariamente mediante ato da Presidência, a cada ano, através do IGPM, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas, ou outro índice que eventualmente lhe venha substituir, nos seguintes casos:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito;

Esta é outra multa que se vincula apenas a processos de contas, aplicada aos responsáveis por contas julgadas irregulares **sem débito**. Com base no art. 122 do Regimento Interno do TCE/BA, a existência de débito não é o único motivo para a desaprovação de contas. A grave infração à norma também é fato ensejador da desaprovação das contas. Desse modo, pode haver desaprovação sem débito, mas com a aplicação da penalidade pecuniária na forma deste inciso.

II - ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário;

IV - não atendimento, no prazo fixado, de decisão do Tribunal ou de diligência determinada pelo Presidente, Corregedor ou pelo Relator;

V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias;

VI - sonegação de informações, falta ou atraso na remessa de processo, documento, ou desatendimento de diligência em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas.

Todas estas outras multas previstas na LOTCE podem ser aplicadas tanto em processos de contas quanto em de fiscalização. Nota-se que o caput do art. 35 afirma claramente que o TCE poderá aplicar multa aos **responsáveis pela prática de atos irregulares**, não restringindo em nenhum momento a aplicação dessas sanções aos **responsáveis pelas contas**. Defendendo esse posicionamento, Francisco Chaves, ao analisar as multas aplicáveis pelo TCU, que possuem os fundamentos similares aos deste dispositivo da LOTCE, chega a afirmar que essas outras espécies de multa são aplicáveis principalmente nos processos de fiscalização. Segundo Chaves⁴, *“se na atividade fiscalizatória forem verificadas as ocorrências citadas nos incisos, de imediato, a Corte pode aplicar a sanção da multa em sede do próprio processo de fiscalização”*.

Um exemplo de processo de fiscalização que tramita no âmbito do TCE/BA são as denúncias. Será que somente poderia se aplicar penalidade pecuniária ao responsável pelo ato denunciado em um processo de contas? O TCE, caso verifique logo a ocorrência de irregularidades (ato praticado com grave infração à norma, ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, etc.), não pode logo aplicar a multa no próprio processo de denúncia? Sobrestar a aplicação da multa, uma vez constatado o fundamento de sua aplicação, representaria uma condicionante ou restrição que a norma não impôs. Significaria uma limitação indesejada ao pleno e eficaz exercício das atividades de controle externo. Não se pode ignorar que, muitas vezes, os processos de contas são julgados anos depois de sua prestação, o que pode, inclusive, ensejar a prescrição da penalidade pecuniária.

Com efeito, não há nenhum fundamento principiológico ou normativo para o sobrestamento da aplicação das multas previstas nos incisos do art. 35 da LOTCE. Ao revés, princípios regentes da administração pública, como os da indisponibilidade do interesse público, da eficiência, da razoabilidade, entre outros, exigem a adoção imediata das medidas necessárias à proteção do patrimônio público. No tocante às normas (regras), cabe registrar que uma leitura mais atenta do art. 193 do Regimento Interno do TCE/BA pode levar à lúcida conclusão de que é plenamente cabível a aplicação de multa em processos de denúncia. Tem-se a transcrição do dispositivo:

Art. 193 - O Tribunal de Contas, entendendo procedente a denúncia, encaminhará as peças do processo à autoridade administrativa competente e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para as providências cabíveis, em cada uma de suas esferas, inclusive punição dos responsáveis, **sem prejuízo das sanções previstas neste Regimento**.
Parágrafo único - Verificada a hipótese de que trata este artigo, o Tribunal de Contas mandará anexar a documentação resultante da apuração da denúncia às prestações de contas dos respectivos responsáveis. (Grifado)

4 Op. Cit. p. 432.

Portanto, o RITCE não se preocupou apenas em autorizar o encaminhamento às autoridades competentes e a anexação das denúncias julgadas procedentes às contas dos respectivos gestores, medidas estas comuns e unicamente utilizadas pelo TCE/BA. Está muito claro que a norma autoriza o TCE a aplicar, cumulativamente com as medidas referidas, as outras sanções previstas no Regimento, dentre elas, a multa, que tem previsão expressa no inciso I do art. 202, desde que se respeitem a ampla defesa e o contraditório nos respectivos processos.