

O SISTEMA DE MULTA NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

Maria do Carmo de Macêdo Cadidé¹

Resumo: considerações sobre o sistema de multa previsto nas normas dos Tribunais de Contas assinalando a adoção de gradação na aplicação da pena de multa. A questão posta no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

Palavras-chave: sistema de multa; gradação; Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

*“O juiz está adstrito à aplicação da pena justa.”
Heleno Cláudio Fragoso*

1 Introdução

Dentre as penalidades adotadas no sistema jurídico para reagir às transgressões às normas encontramos a multa, pena pecuniária cuja origem remonta ao direito romano, citada como pena privativa, em substituição à vindita, sem distinção da reparação do dano. Evoluiu a multa para ser considerada pena pública, constituindo pena patrimonial, próxima ao confisco (*bonorum publicatio*). Configura-se um abrandamento das penas de tortura, todas oriundas da pena de talião: olho por olho, dente por dente.

A multa passa para o direito moderno adquirindo múltiplas funções nas diversas áreas, seja do direito penal, civil e administrativo.

No direito penal, a aplicação da pena pecuniária busca atender à situação econômica do acusado (art. 60), podendo ser elevada ao triplo do máximo cominado quando foi insuficiente, em relação às posses da pessoa condenada. Assim, o critério para a fixação da multa leva em consideração a situação econômica do réu. Impende registrar que a grande reação à pena de multa é de que ela alcança de forma diferente os pobres e ricos. Manifesta tal desigualdade em desfavor do pobre quando há conversão em pena de prisão.

No processo civil, a multa assume natureza compensatória ou não. As multas compensatórias revertem em favor do prejudicado, enquanto as coercitivas (astreinte) revertem ao Estado. As multas sediadas no CPC constituem, na verdade, obrigações de direito material, a exemplo das previsões nos contratos de natureza civil. O código civil cuidou, pois, da limitação da multa ao valor da obrigação assumida.

Prevê o CPC a estipulação de multa nos casos de litigância de má-fé (art. 17), fraude à execução (art. 601) e descumprimento de ordens judiciais (art. 461, § 4.º).

¹ Auditora do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Substituta de Conselheiro, Pós-graduada em Direito Administrativo e Processo Civil. Membro do Instituto de Direito Administrativo.

Para Ada Pellegrini Grinover,² a natureza de multa no processo civil é similar à do instituto denominado *contempt of court*, cuja idéia é de que é inerente à própria existência do poder judiciário e utilização dos meios capazes de tornar eficazes as decisões emanadas.

O conceito que nos é dado pelos operadores do direito é o de prestação pecuniária imposta pela prática de ato ilícito, descumprimento de obrigações legais e regulamentares, e conduta impugnada fundamentadamente pela autoridade, ou convencionada com fim cominatório ou compensativo para eventual infração e inadimplemento.

Interessa-nos a multa no direito administrativo, precisamente a multa imposta pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

2 Notas sobre o sistema de multas previsto nas normas dos Tribunais de Contas

Dentre o elenco de competência atribuído aos Tribunais de Contas pelas linhas constitucionais, encontra-se a de aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao Erário.

No ventre da Constituição surge o princípio da proporcionalidade, sem o que o arbítrio pesaria desgovernadamente. Segue a bússola da Constituição, a lei do processo administrativo federal consagrando o princípio da proporcionalidade. Paulo Bonavides³ ensina que “o princípio da proporcionalidade (*verhältnismässigkeit*) pretende instituir, como acentua Gentz, a relação entre fim e meio, confrontando o fim e o fundamento de uma intervenção com os efeitos desta para que se torne possível um controle do excesso”.

Confirma-se aí a inspiração no velho direito penal, que oferece pesos e medidas com suas circunstâncias agravantes e atenuantes, apontando os antecedentes do condenado, o que para o direito administrativo assume a forma de antecedentes funcionais.

Preleciona Basileu Garcia⁴ que o direito penal se relaciona com o direito administrativo no tocante à execução das sanções impostas pela lei criminal. E, dentro desse campo, acentua-se o entrelaçamento ao se cogitar das medidas de segurança, das figuras delituosas que têm como sujeito ativo o servidor público.

Valendo-se dos ensinamentos do direito, cujo objeto próprio de estudo é a pena e sua aplicação, adentramos no sistema sancionatório que vige no âmbito administrativo, mais precisamente, no Tribunal de Contas do Estado da Bahia, como forma de reação às práticas de atos irregulares e pelo descumprimento de suas decisões, pelos gestores e responsáveis por bens e valores públicos.

O assunto acha-se previsto nas leis orgânicas e regimentos internos dos Tribunais de Contas dos diversos Estados e Municípios. A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – TCU, de nº 8.443/1992, destina a seção II, do Capítulo V, às sanções, dispondo que o Tribunal poderá aplicar multa de até CR\$42.000.000,00 (quarenta de dois milhões de cruzeiros) aos responsáveis, valor este atualizado através de portaria, e de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao

2 Ada Pellegrini Grinover, “Paixão e Morte do Contempt of Court Brasileiro.”

3 Paulo Bonavides, *in* Curso de Direito Constitucional - 11ª ed.

4 Basileu Garcia, *in* Instituições de Direito penal, vol. I, 1995.

Erário. A gradação é remetida ao Regimento Interno do mesmo TCU.

As situações ensejadoras de multas são elencadas pelo TCU (art. 57), pode ser considerado parâmetro para os demais Tribunais de Contas estaduais, senão vejamos:

I – contas julgadas irregulares de que não resulte débito;

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

III – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

IV- não-atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal;

V- obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

VI – sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;

VII – reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

As sete situações supramencionadas encontram-se previstas nas legislações dos tribunais de contas estaduais, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. No tocante à reincidência, Regimento Interno e a jurisprudência dão conta de que a multa pode ser aplicada em dobro. Embora haja identidade entre situações ensejadoras de multa, o mesmo não se verifica em relação à gradação da penalidade.

Faz parte do acervo de julgados do TCE-Ba o acórdão nº 52/2005, já publicado, com a seguinte ementa, na qual três situações ensejadoras de multas se sobrepõem, o que por certo provocou a aplicação da multa máxima:

Tomada de Contas. Irregularidade de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial, operacional e de licitação. Ato de gestão ilegítimo e antieconômico dos controles administrativos-gerenciais. Não-atendimento às notificações. Desaprovação à unanimidade. Aplicação de multa máxima. Decisão por maioria de votos.

A multa pelo não-atendimento, no prazo fixado, de decisão do Tribunal ou de diligência determinada pelo Presidente, Corregedor ou pelo Relator encontra similar no processo civil à intimação para cumprimento de ordem (obrigações de fazer ou não fazer ou de entregar), sob pena de multa diária. A ordem no CPC é veiculada por decisão interlocutória.

Trazemos à colação, como exemplo de penalidade em caso de diligência, a decisão do TCE de Minas Gerais, publicada na Revista nº 2, ano 2006 (p. 272):

os autos foram convertidos em diligência, intimando-se os Srs.. para que procedessem à entrega imediata de toda a documentação referente ao Pregão Presencial n.. e informações acerca de fornecimento de alimentação aos presos e funcionários do CERESP, bem como do

instrumento que vem dando amparo legal ao referido fornecimento, sob pena de pagamento de multa diária de R\$5.000,00 (cinco mil reais), no caso de descumprimento da diligência proposta. (grifamos)

Dessa forma, as multas incidem não somente nos casos de atos irregulares praticados em contas públicas, mas atos de gestão ilegítimo ou antieconômico, bem como a falta de atendimento de diligência e sonegação de informação

Importante assinalar que não há previsão, ainda, de multa referente à litigância de má-fé, o que poderia ser invocado em sede de denúncia.

3 Aplicação da multa-graduação

A tarefa do julgador de aplicar sanção decorre do poder discricionário, da liberdade de escolha do *quantum* a ser imputado, da oportunidade e conveniência da aplicação da pena de multa. Mas como todo poder discricionário esbarra sempre em limites permitidos na lei, nenhuma multa poderá ser fixada em desprezo aos critérios de uma dosimetria, para que assim se mantenha longe do arbítrio. A dosimetria limita o poder discricionário do juiz, quando da aplicação da pena, ao emprestar-lhe um quadro de referências técnicas racionalizadoras.

Verifica-se no vigente Regimento Interno do Tribunal de Contas da União - Resolução nº 155/2002 (art. 268) que, para a aplicação de multa aos responsáveis por contas e atos ali indicados, tem-se como norte um critério de graduação, a exemplo de contas julgadas irregulares, nas quais não houve débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nos incisos I, II e III do *caput* do art. 209, no valor compreendido **entre cinco e cem por cento** do montante definido no *caput*. O descumprimento de prazo à diligência pode ser punido com multa entre **cinco e cinquenta por cento** do montante referido no *caput*.

A graduação é também observada pelo TCE de Minas Gerais (art. 235 do Regimento Interno) para um valor máximo de até 48.890 Unidades Fiscal de Referência (UFIR). As multas variam de 30% do valor atualizado do dano causado ao Erário (como exemplo, o não-atendimento à diligência do Tribunal) até 100% (a exemplo dos casos de contas julgadas irregulares de que não resulte débito). O TCE do Distrito Federal igualmente observa uma graduação. Assim também o TCE de Santa Catarina, cuja Resolução nº 06/2001 prevê multa de até cinco mil reais, observada uma graduação.

A Resolução nº 3/2002 do TCE de São Paulo estabelece que a multa varia de acordo com a gravidade, de R\$50,72 a R\$253,58. Determina que, para a caracterização da gravidade, deverão ser considerados o prejuízo ou a lesão ao erário, a improbidade, a violação do interesse público, a reincidência e eventuais circunstâncias agravantes ou atenuantes. Observa-se, pois, uma tendência em adotar a graduação utilizada pelo TCU.

O TCE de Pernambuco introduziu a graduação na sua lei orgânica dispondo que, mediante deliberação do órgão colegiado, poderá aplicar multa até o limite de R\$7.000,00 (sete mil reais), independentemente da condenação ao ressarcimento dos prejuízos ou danos causados ao Erário e adotando, se necessário, outras providências legais cabíveis aos responsáveis.

O TCE da Bahia, ao promover a alteração da sua lei orgânica, através da Lei Complementar nº 27/2006, substituiu a redação anterior do artigo 35, que estabelecia a base da multa em Unidade Padrão Fiscal (UPF-Ba), para unidade monetária, fixando a aplicação de multa aos responsáveis

pela prática de atos irregulares e pelo descumprimento de suas decisões de até R\$10.000,00 (dez mil reais).

Pois bem, o Regimento Interno anteriormente vigente (Resolução 18/1992) previa, no seu artigo 201, a seguinte gradação:

- de até 10 UPF-Ba (unidade padrão fiscal), nos casos de sonegação de informações, falta ou atraso na remessa do processo, documento ou desatendimento de diligência em inspeções ou auditorias;
- até 20 UPF-Ba, nos casos de obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias,
- até 30 UPF-Ba, nos casos de não-atendimento, no prazo fixado, de decisão do Tribunal ou diligência determinada pelo relator;
- até 50 UPF-Ba, nos casos de contas desaprovadas de que não resulte débito;
- até 70 UPF-Ba, nos casos de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.
- Até 100 UPF-Ba, nos casos de tomada de contas e de ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial.

Tal gradação não se encontra prevista no vigente regimento interno (Resolução 196/1997), ainda que a lei orgânica tenha remetido a matéria para ali ser tratada. A Constituição confere competência ao Tribunal de Contas de 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. A lei que estabeleceu a multa não tratou da gradação, tornando mais difícil o exercício do julgamento.

Adverte Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁵ que a Constituição prevê a aplicação de sanções, desde que definidas em lei que, num ponto específico, já vem orientando o seu conteúdo. De fato, a Constituição admite que a lei estipule multas, as quais poderão ser proporcionais ao dano causado ao Erário. Como se sabe, a não-proporcionalidade ao valor do dano poderá transfigurar-se em fonte de enriquecimento não amparado pelo direito. Assinala o mesmo autor quanto ao caráter administrativo das sanções, que devem ser precedidas de oportunidade de defesa.

A falta de gradação, por certo, pode representar afronta aos postulados da razoabilidade e proporcionalidade.

A tarefa passada ao julgador, de gradação da multa no momento da aplicação, impõe uma constante reflexão quanto ao que deve ser considerado como grave ou menos grave. Alguns critérios do direito penal poderão orientar o julgador nessa tarefa considerando, ainda, que estão presentes no processo administrativo federal.

A Lei nº 9.784/1999, que repetiu a previsão da Lei nº 70.235/1972, consagra o princípio da

5 Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Comentários à Constituição Brasileira. Ed. Saraiva, vol I.

proporcionalidade. No art. 128, incorporou o princípio geral de que a aplicação de penalidade será graduada em função da natureza e gravidade da infração cometida, dos danos dela derivados, das circunstâncias agravantes ou atenuantes e dos antecedentes funcionais.

Chama atenção Ulisses Jacoby ⁶ que a multa revela o seu forte caráter pedagógico e efetiva uma justiça razoável em termos de contas públicas, pois a finalidade da norma é coercitiva e punitiva, e a imputação é meio de inibir a repetição da falha – fato gerador da sanção pecuniária, não se almejando um fim de conforto para o destinatário. O mesmo autor, *apud* Edgar Camargo, sobre o caráter das sanções oriundas dos Tribunais de Contas:

...as sanções diferenciam daquelas de competência exclusiva dos poderes judiciário ou executivo... aproximam-se aqui, em sua essência, das sanções impostas pelo Poder Público, ao particular em razão de infrações administrativas (multas de trânsito, posturas municipais, meio ambiente, embargos de obras ou atividades, restrições ao exercício de atividades, etc.)

Destarte, poder-se-ia falar na adoção de alguns critérios, norteadores, indicativos de uma dosimetria para o aplicador da multa.

Os critérios não poderiam prescindir daqueles já adotados em outros ramos do direito, quais sejam:

- a) **casos de aumento da pena** - quando se poderia cogitar de reincidência, de dano ao Erário, de desfalque e desvio de dinheiro, bens e valores públicos com a conseqüente imputação de responsabilidade financeira para devolver aos cofres o valor responsabilizado; a culposa aplicação antieconômica de recursos públicos;
- b) **casos de diminuição da pena** – quando o responsável tomou todas as providências que lhe competiam para sanar as falhas, dando conhecimento, inclusive, ao superior hierárquico daquilo que ultrapassa a sua esfera de competência;
- c) **caso fortuito** – evento provocado pela natureza, que, pela sua imprevisibilidade e inevitabilidade, ocasiona dificuldade para a execução de ato ou contrato, a exemplo de inundação e incêndio quando se perdem documentos e provas;
- d) **força maior** – o evento provocado pelo homem, que por sua imprevisibilidade e inevitabilidade, gera dificuldade de continuidade e regularidade na execução de ato ou contrato, a exemplo de greve que afeta o serviço público;
- e) **situação econômica do servidor** - assinala Ulisses Jacoby que, por vezes, imputar ao agente o dever de ressarcir o dano de elevado valor pode levar à insolvência ou ao desconto perpétuo na remuneração, fatos, ao seu sentir, inconvenientes ao interesse público.

Como no direito penal, as circunstâncias agravantes e atenuantes não influem sobre a multa imposta, apenas as circunstâncias de aumento e diminuição.

A primariedade no cometimento de irregularidade de ato administrativo ou os antecedentes do servidor gestor devem ser considerado pelo aplicador da pena de multa.

6 Jorge Ulisses Jacoby Fernandes *in* Reflexão sobre o parcelamento de multas impostas pelo Controle Externo. Ed. Fórum.

A nova Lei Orgânica do TCE de Pernambuco (nº 12.600, de 14/06/2004, alterada pelas Leis 12.640/2004 e 12.842/2005), apresenta sua gradação para a aplicação da multa, como exemplo, pela prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico que não seja de natureza grave e que não represente injustificado dano ao Erário: multa no valor compreendido entre 5% (cinco por cento) do limite fixado no *caput* (R\$7.000,00), respeitado o teto máximo do valor correspondente ao prejuízo dado ao Erário.

Apresentamos, abaixo, um quadro comparativo de gradação entre alguns Tribunais de Contas do país:

Situações	TCU Regimento Interno Resolução 155/2002	Minas Gerais Resolução 10/1996	Santa Catarina Resolução 06/2001	Pernambuco Lei Orgânica Lei 12.600/2004
I - contas julgadas irregulares	de 5% a 100% (do valor do <i>caput</i> : de 42 milhões de cruzeiros, a ser atualizado)	de até 100% do limite de 48.890 Unidades Fiscal de Referência	limite de até R\$5.000,00	limite de até R\$7.000,00
II – ato praticado com grave infração às normas	de 5% a 50% do limite	até 50% do limite	entre 8% e 80% do limite	de 20% a 50% do limite
III- ato de gestão ilegítimo ou antieconômico.	de 5% a 100% do limite	até 100% do limite	entre 20% e 100% do limite	de 5% a 50% (sem dano) e de 20 a 100% (com dano ao erário)
IV – não atendimento à diligência	de 5% a 30% do limite	até 30% do limite	entre 4% e 50% do limite	de 5% a 30% do limite
V- obstrução ao exercício de auditoria	de 50% a 70% do limite	até 70% do limite	entre 10% e 60% do limite	
VI- sonegação de processo, documento ou informação	de 20% a 50% do limite	até 50% do limite	entre 10% e 60% do limite	entre 5% e 50% do limite
VII- reincidência no descumprimento de decisão	de 30% a 100% do limite	até 100% do limite	entre 8% e 50% do limite	até 1/3, não podendo ultrapassar o limite

Para casos similares, penas similares poderiam ser adotadas por todas as Cortes de Contas.

Cabe, por oportuno, lembrar que sob a égide da Constituição Republicana de 1891 havia uma dicotomia entre as justiças federal e estadual, bem como entre o poder de legislar sobre o processo.

Disso resultou a existência de vários códigos estaduais de processo.

No âmbito dos Tribunais de Contas podemos dizer que existem várias “normas processuais administrativas” tratando de aplicação de multa, com gradação diferenciada. Perguntar-se-ia sobre a possibilidade de unificação desta matéria, a exemplo da unificação dos códigos processuais.

A multa, como é sabido, recairá na pessoa física que lhe deu causa e o seu recolhimento aos cofres públicos far-se-á no prazo fixado na lei ou na decisão, contados da data da respectiva notificação; caso contrário, tem espaço a via do processo executivo. Isso porque as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo, assim como as decisões judiciais. Manoel Gonçalves anota que não se exclui o crivo judicial sobre a própria imposição de sanção ou sobre o recolhimento do débito, a teor do art. 5º, inciso XXXV da norma constitucional.

Cumpre, por oportuno, assinalar que o momento em que é cobrada a multa ocorre a partir da preclusão da decisão, quando não mais couber qualquer recurso, oportunidade em que é confirmado o valor, tornando-se, conseqüentemente, coisa julgada.

4 Conclusão.

A questão que envolve gradação de multa impõe constante reflexão quanto ao que deve ser considerado grave ou menos grave. Alguns critérios do direito penal poderão orientar o julgador nessa tarefa. Assim, a aplicação da pena pecuniária deve atender à situação econômica do acusado, seus antecedentes e circunstâncias que influenciam para aumentar ou diminuir a pena. De mais a mais, a lei de processo administrativo federal consagrou o princípio da proporcionalidade, princípio esse erigido à posição constitucional.

A falta de gradação, por certo, pode representar afronta aos postulados da proporcionalidade e razoabilidade. Nas palavras do penalista Heleno Cláudio Fragoso, o juiz está adstrito à aplicação da pena justa.