



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

UNIFORMIZAÇÃO Nº 10

- I - O Tribunal de Contas tem competência constitucional e legal para impor as sanções administrativas, nos termos prescritos na própria lei.
- II - É pertinente a imposição de multa administrativa em decisões pela regularidade das contas com ressalva, desde que devidamente previsto.

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: interpretação do Tribunal em relação à aplicação das multas administrativas do art. 87 da Lei Orgânica do TCE-PR (Lei Complementar nº 113/2005) no caso de aprovação das contas com ressalvas.

Relator: Conselheiro Heinz Georg Herwig.

Protocolo: 423462/08.

Decisão: Acórdão nº 1582/08 - Tribunal Pleno.

Sessão: Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 40 de 30/10/2008.

Publicação: AOTC nº 181 de 09/01/2009.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

UNIFORMIZAÇÃO Nº 10

PROCESSO N º : 423462/08
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
ASSUNTO : UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA
RELATOR : Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG

ACÓRDÃO Nº 1582/08 - Tribunal Pleno

EMENTA: Uniformização de Jurisprudência – incidente acerca da aplicação das multas administrativas em decorrência das ressalvas à aprovação das contas – Ausência de inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Orgânica – Competência desta Corte para impor sanções administrativas.

RELATÓRIO

Em razão da minha discordância à proposta apresentada pelo nobre Relator, tecerei, *a priori*, algumas considerações que julgo oportuna para o entendimento desta matéria.

A primeira consideração é de caráter histórico, pertinente a edição da nossa Lei Orgânica.

Esta Casa reclamou, desde a promulgação da Carta Constitucional de 1988, por uma nova lei que preenchesse as atuais atribuições constitucionais do controle externo, que foram sobremaneira alargadas na nova ordem constitucional. E, para que esse intento pudesse se tornar realidade transcorreram-se 16 longos anos, onde alguns dos Conselheiros que integram este Colegiado, podem dar melhor testemunho, já que acompanharam todo esse processo.

Para ilustrar a dificuldade enfrentada por esta Corte, ante a ausência de uma nova lei que atendesse as novas demandas constitucionais, o Tribunal conviveu durante esses anos com a lei anterior, de 1967, quando ainda vigente o registro prévio, redundando num dinossauro jurídico, mas foi com esse instrumento legal e o texto constitucional, que reclamava regulamentação, que este Tribunal de Contas desempenhava sua missão institucional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nossas decisões, muitas vezes, se esvaziavam diante da não regulamentação do texto constitucional.

Essa é a primeira razão que invoco para rechaçar a proposta de voto ora apresentada, pois julgo inoportuno a discussão acerca da constitucionalidade e legalidade das sanções contidas na Lei Complementar nº 113/2005.

A segunda razão prende-se ao escopo deste incidente processual provocado pelo Auditor Claudio Augusto Canha.

Nos termos do voto apresentado, este incidente de uniformização de jurisprudência foi suscitado na Segunda Câmara, na sessão de 30/07/2008, tendo por objeto “a interpretação do Tribunal acerca da aplicação das multas administrativas previstas no art. 87, da LC nº 113/2005, no caso de serem decorrência de ressalvas à aprovação de contas”.

Portanto, a finalidade deste julgamento prende-se tão somente a possibilidade ou não da aplicação das multas administrativas previstas no art. 87, da LC nº 113/2005, no caso de julgamento pela regularidade com ressalvas. Isso porque no entender do Relator do incidente o art. 85, do mesmo diploma legal, atrela a aplicação das sanções à irregularidade das contas.

Quanto aos aspectos de constitucionalidade invocados pelo nobre Auditor, acerca das sanções previstas na lei, tratarei o tema de forma estritamente genérica, pois não é esta matéria que se pretende uniformizar, não havendo inclusive a demonstração de divergência sob este aspecto, sendo então procedente este incidente apenas para dirimir **quanto a aplicação de multa administrativa nos processos aprovados com ressalva**, consoante acórdãos trazidos pelo Relator.

Dentre as decisões carreadas tem-se como o caso de maior incidência a da aplicação da multa por atraso na apresentação das contas, tanto a apresentação física quanto a eletrônica. Sob este prisma a discussão deve se centrar unicamente sobre a possibilidade da aplicação desta multa, em decisões relativas à regularidade das contas com ressalva.

Entendo que a regra contida no art. 71, da Carta Magna, a despeito do entendimento contrário do Auditor, se traduz nas competências originárias e exclusivas do Tribunal de Contas da União, e por simetria aos demais Tribunais e Conselho de Contas, e de forma alguma tem caráter suplementar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Logo, quando o inciso VIII prescreve: *“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 Carta está outorgando, *smj*, às **Cortes de Contas o poder regulamentar**, pois cabe a quem vai julgar as contas (inciso II) ou apreciar a legalidade dos atos de pessoal (inciso III), dentre outras competências, **a normatização acerca da forma e conteúdo dos atos sujeitos à fiscalização.**

E é assim que se tem procedido neste país. Dentro dos limites impostos pela Carta Constitucional e as legislações infraconstitucionais, a que se refere o inc. VIII, do art. 71, os Tribunais de Contas, desde o da União, disciplinam, através de **normas próprias, os prazos a que se sujeitam os jurisdicionados, a forma e conteúdo dos assuntos submetidos a sua esfera de fiscalização.**

Neste mesmo diapasão está assentada a posição do Dr. Luciano Ferraz, acerca da competência normativa dos Tribunais de Contas:

As competências dos Tribunais de Contas estão dispostas, basicamente, nos arts. 71 e 72 da Constituição. Estas competências, conquanto não possam ser mitigadas pela legislação infraconstitucional, podem ser ampliadas por esta via.¹³ Com efeito, ao legislador, desde que respeitados os limites da competência *ratione materiae*, é possível alargar as atribuições das Cortes de Contas, em ordem a que possam melhor desempenhar suas funções. As leis orgânicas dos Tribunais de Contas em geral prescrevem-lhes atribuições genéricas para o exercício da parcela que lhes cabe no controle externo da Administração.

Contudo, hipóteses há em que as leis orgânicas não estabelecem minuciosamente todos os detalhes para que a obrigação pública de prestar contas seja adimplida pelo responsável (v.g., prazo, forma, modo, rotinas). Quando isso acontece, tem cabimento a edição de um ato normativo subsequente. Assim, os regimentos internos e instruções normativas dos Tribunais de Contas são atos que cumprem o desiderato de estabelecer as situações concretas que dão lugar à obrigação pública de prestar contas. Nesse sentido, pode-se falar em competência normativa dos Tribunais de Contas. (Grifo nosso).

Acrescente-se, neste sentido, a decisão judicial exarada pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 190.985-4, de 14/02/1996, fixando o entendimento acerca da constitucionalidade do poder sancionatório dos Tribunais de Contas, cuja ementa se transcreve:

“Recurso Extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Pedido acolhido, em parte, pelo Tribunal de Justiça catarinense, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 76 e 77, incisos I, II, III, IV, V, VI e VII, da Lei Complementar nº 31/90. 3. Alegação de ofensa ao art. 71, VIII, da CF. 4. Parecer PGR pelo provimento do recurso extraordinário. 5. Afastada a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

incompetência do Tribunal **a quo** para processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade de normas estaduais, em face de expresso dispositivo da Constituição do mesmo Estado. 6. Recurso extraordinário conhecido e provido para julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade e declarar a constitucionalidade dos art.s 76 e 77, incisos I, III, IV, V, VI e VII, ambos da Lei Complementar nº 31, de 27/09/1990, do Estado de Santa Catarina. 7. Não é possível, efetivamente, entender que **as decisões das Cortes de Contas, no exercício de sua competência constitucional, não possuam teor de coercibilidade. Possibilidade de impor sanções, assim como a lei disciplinar.** 8. Certo está que, na hipótese de abuso no exercício dessas atribuições por agentes da fiscalização dos Tribunais de Contas, ou de desvio de poder, os sujeitos passivos das sanções impostas possuem os meios que a ordem jurídica contém para o controle de legalidade dos atos de quem quer que exerça parcela de autoridade ou poder, garantidos, a tanto, ampla defesa e o devido processo legal. 9. As normas impugnadas prevêm possam as multas ser dosadas, até o máximo consignado nessas regras legais. Disso resulta a possibilidade, sempre, de se estabelecer relação de proporcionalidade entre o dano e a multa. (Grifos nossos).

Portanto, afasto os aspectos argüidos pelo Relator acerca da eventual inconstitucionalidade de dispositivos de cunho sancionatório previstos na Lei Orgânica desta Casa.

No tocante a possibilidade de imposição de algumas das multas administrativas tipificadas no art. 87, em processos julgados regulares com ressalvas, acompanho o pronunciamento das unidades técnicas e do órgão ministerial, unânimes quanto a factibilidade e legalidade dessas decisões.

O art. 85, a despeito de interpretação diversa, não condiciona a aplicação da multa administrativa (no caso, a matéria tratada neste incidente), ao julgamento de contas por irregularidade, fazendo crer, num primeiro momento, que apenas em determinados processos e somente quando decretada a irregularidade seria cabível a imposição de multa administrativa.

No meu entendimento, a norma quando se refere a irregularidades, o faz em sentido genérico, caso contrário o comando insculpido no art. 87, ficaria irremediavelmente esvaziado, pois ali está estabelecido que referidas sanções serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, **em razão da presunção de lesividade à ordem legal.**

Interpretando-se o texto de forma mais ampla, o termo irregularidades se coaduna perfeitamente com os tipos de penalidades elencadas no art. 85, visto que o rol abrange diversos assuntos apreciados pelo Tribunal, dentro de sua competência fiscalizatória.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Considera-se, também, que algumas condutas tipificadas no art. 87 (p.ex. atraso na prestação das contas; não encaminhamento de documentos e informações solicitadas pelas unidades técnicas ou deliberativas; não prestar informações em meio eletrônico, etc.) são passíveis de imposição de multa independentemente de macular todo o conteúdo de uma determinada conta, isto se nota principalmente no atraso no encaminhamento das contas pertinentes.

Outro ponto a ressaltar diz respeito aos tipos de processo passíveis de aplicação de penalidades, invoco novamente o *caput* do art. 85, entendendo legal a aplicação das sanções previstas **em todo e qualquer processo administrativo de competência deste Tribunal**, pois a norma é clara suficiente para afastar interpretação diversa. E, se assim definiu o legislador, e conforme demonstrado nesta peça, com amparo constitucional, não vislumbro nenhum impedimento de ordem legal para que o Tribunal adote outra conduta, como esboçado pelo Relator deste incidente.

Ademais, o art. 16, ao estabelecer o julgamento das contas pela regularidade com ressalva, define que é cabível quando **evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal**, da qual não resulte dano ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão.

Tratando-se do caso específico de atraso no encaminhamento da prestação de contas, por exemplo, temos afigurada a tipificação contida no art. 87, I, a, II, b, III, c, ou IV, a. Portanto, se concluído que a prestação de contas está regular em todos os aspectos aferidos por esta Corte, restando, no entanto, o atraso na apresentação dessas contas, estaremos nos defrontando com o caso típico de julgar regular as contas, ressaltando o atraso detectado, pois decorrente de norma imposta por este Tribunal, e aplicando a multa administrativa respectiva.

E, finalmente, no tocante a contradição levantada pelo Relator, que nos casos de contas regulares com ressalva, a Lei impõe a quitação ao responsável (art. 17, parágrafo único), entendo que a quitação se reporta ao fato do gestor ter prestado as contas de forma regular, conforme fixado em ato normativo, sendo que eventual cominação pecuniária deve ser observado norma própria neste sentido, sendo para este fim o estatuído nos arts. 100 e 101, da LC nº 113/2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sendo assim, proponho que as propostas contidas no voto do Auditor Claudio Augusto Canha, numeradas de 1 a 4, não sejam aceitas, e que este incidente de uniformização de jurisprudência seja resolvido nos seguintes termos:

1. O Tribunal de Contas tem competência constitucional e legal para impor as sanções administrativas, nos termos prescritos na própria lei.

2. É pertinente a imposição de multa administrativa em decisões pela regularidade das contas com ressalva, desde que devidamente previsto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA,

ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, por unanimidade que:

I - O Tribunal de Contas tem competência constitucional e legal para impor as sanções administrativas, nos termos prescritos na própria lei.

II - É pertinente a imposição de multa administrativa em decisões pela regularidade das contas com ressalva, desde que devidamente previsto.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, HERMAS EURIDES BRANDÃO e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas VALERIA BORBA.

Sala das Sessões, 30 de outubro de 2008 – Sessão nº 40.

HEINZ GEORG HERWIG

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente