

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM CONTROLE EXTERNO E
GOVERNANÇA PÚBLICA**

DIANA AUGUSTA PEREIRA MELO

**AS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS QUE
APLICARAM MULTA ENTRE OS ANOS DE 2013 E 2016 FORAM EFICAZES?**

**GOIÂNIA
MARÇO 2017**

DIANA AUGUSTA PEREIRA MELO

**AS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS QUE
APLICARAM MULTA ENTRE OS ANOS DE 2013 E 2016 FORAM EFICAZES?**

Artigo apresentado como requisito à obtenção de título de especialização no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Controle Externo e Governança Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientadora: Prof^a. Mestre Ana Cristina Melo de Pontes Botelho.

**GOIÂNIA
MARÇO 2017**

DIANA AUGUSTA PEREIRA MELO

**AS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS QUE
APLICARAM MULTA ENTRE OS ANOS DE 2013 E 2016 FORAM EFICAZES?**

Artigo apresentado como requisito à obtenção de título de especialização no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Controle Externo e Governança Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientadora: Prof^a. Mestre Ana Cristina Melo de Pontes Botelho.

Data da Defesa: ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof^a. Mestre Ana Cristina Melo de Pontes Botelho. – Nota:

Examinador Convidado: Prof. Titulação e Nome completo. – Nota:

**AS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS QUE
APLICARAM MULTA ENTRE OS ANOS DE 2013 E 2016 FORAM EFICAZES?**

**THE DECISIONS OF STATE COURT OF ACCOUNTS OF GOIÁS THAT APPLIED
FINE BETWEEN THE YEARS OF 2013 AND 2016 WERE EFFECTIVE?**

Diana Augusta Pereira Melo

Sumário: Introdução. 1. Competências constitucionais e poder sancionatório do Tribunal de Contas na Constituição Federal de 1988. 1.1. Tribunal de Contas no Brasil. 1.2. Competência sancionatória e multa. 1.3. Natureza jurídica e execução das decisões. 2. Multa no Tribunal de Contas do Estado de Goiás. 2.1. Breve histórico. 2.2. Evolução da sanção nas normas do TCE-GO. 2.3. Padronização do acórdão de aplicação de multa. 3. Eficácia das multas aplicadas pelo TCE-GO entre 2013 e 2016. 3.1. Serviço de Monitoramento. 3.2. Análise de dados. 3.3. Fundo de Modernização. 3.4. Constatações e sugestões. Conclusão. Referências.

Resumo: O escopo desse trabalho é analisar se as deliberações do Tribunal de Contas do Estado de Goiás que aplicaram multa entre os anos de 2013 e 2016 foram eficazes quanto ao recebimento dos valores das sanções. Inicialmente, são explanadas as competências constitucionais e o poder sancionatório do Tribunal de Contas, à luz da Constituição Federal de 1988. Em seguida, apresenta-se o histórico e a situação atual do TCE-GO quanto à aplicação da penalidade pecuniária, com amparo na legislação de interesse do Órgão. Por fim, apresenta-se o resultado da pesquisa numérica e analisam-se os serviços e medidas existentes para a efetuação da competência sancionatória da Corte de Contas de Goiás, com sugestões para o aprimoramento do acompanhamento das multas, a fim de torná-las mais eficazes.

Palavras-Chave: Controle Externo. Tribunal de Contas no Brasil. Competência sancionatória. TCE-GO. Multa. Eficácia.

Abstract: The scope of this study is to analyze if the deliberations of the State Courts of Accounts of Goiás that applied fine between the years of 2013 and 2016 were effective in receiving the values of the sanctions. Initially, the constitutional competencies and the sanctioning power of the Courts of Accounts are explained, in the light of the Federal Constitution of 1988. Next, the historic and the current situation of the TCE-GO regarding the application of the pecuniary penalty, with support in the legislation of interest of the Organ, are presented. Finally, the results of the numerical research are presented and the services and existing measures for the effectuation of the TCE-GO sanctioning competence are analyzed, with suggestions for better monitoring of the fines, in order to make them more effective.

Keywords: External Control. Accounting Office in Brazil. Sanctioning Competence. TCE-GO. Fines. Monitoring. Efficiency.

INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas atua no exercício do Controle Externo da Administração Pública e é órgão constitucional dotado de autonomia administrativa e financeira, sem qualquer relação de subordinação com os três poderes. No entanto, ora age na colaboração com o Poder Legislativo ora no exercício de suas próprias competências. Entre as principais funções estão a opinativa, a jurisdicional, a fiscalizadora e a corretiva. O núcleo desse estudo é abordar, de forma específica, a competência sancionatória do Órgão, a qual permite, entre outras penalidades, aplicar multa ao responsável pela gestão de recursos públicos que tenha praticado alguma das hipóteses passíveis de punição, previstas nas Leis Orgânicas do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas de cada federação.¹

No âmbito do Estado de Goiás, a Lei Orgânica² do Tribunal de Contas especifica as diversas situações que se admite a aplicação de multa ao agente público que incorrer em ilegalidade ou irregularidade. A partir do advento das normais específicas atuais, bem como da implantação de novos serviços, a Corte passou a contar com um sistema mais estruturado de acompanhamento e cumprimento de suas deliberações.

Nesse sentido, considerando que a efetividade das ações de controle externo depende, em grande medida, do exato e tempestivo cumprimento das deliberações expedidas pelo Tribunal de Contas, esse estudo pretende analisar, no âmbito da Corte de Contas do Estado de Goiás, se o poder sancionatório, no que concerne à aplicação de multa, tem sido eficaz, tomando como marco temporal para a pesquisa de dados o período de 2013 a 2016.

Como roteiro para trabalhar a problemática proposta, pretende-se: abordar as competências dos Tribunais de Contas, com enfoque em sua função corretiva; analisar o histórico da evolução normativa constitucional, legal e regimental da Corte de Contas Goiana; realizar levantamento de dados no tocante às decisões que cominaram multa entre 2013 e 2016, bem como analisar seus desdobramentos; verificar os serviços existentes e as medidas adotadas nos últimos anos na atuação do TCE-GO quanto ao controle de suas sanções; e por fim, sugerir novas estratégias para se obter resultados mais satisfatórios, caso seja constatada ineficácia da aplicação das penalidades pecuniárias.

O estudo terá como orientação predominante a abordagem quantitativa, pois haverá a interação do marco teórico com os dados empíricos, de modo que, após a coleta das informações quanto às multas aplicadas entre 2013 e 2016, passar-se-á a analisar as

¹ Art. 71, VIII, c/c Art. 75, CF/88.

² Arts. 111 e 112, Lei nº 16.168/2007.

implicações de fato desses dados, para identificar se esse instrumento sancionatório tem sido eficaz no TCE-GO.

Importa destacar que os dados empíricos serão coletados pela fonte de pesquisas do sistema de gerenciamento de dados junto à Secretaria Geral da Corte. Também serão fontes de informações consultas às Gerências, Secretárias e Serviços relacionados ao controle e acompanhamento das deliberações, em especial das multas.

A análise do objeto dessa pesquisa mostra-se relevante tanto para a instituição analisada quanto para a sociedade, uma vez que subsidia estudos para posterior aperfeiçoamento da atuação sancionatória da Corte no âmbito da penalidade multa, permitindo reflexões e projetos sobre os possíveis investimentos a serem feitos quanto ao monitoramento das deliberações, o que proporcionará maior credibilidade, confiança e transparência para a população goiana.

1 COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E PODER SANCIONATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

1.1 Tribunal de Contas no Brasil

A institucionalização das atividades de controle externo na Administração Pública brasileira iniciou-se a partir da Proclamação da República, em 1889. Foi com o Decreto nº 966-A, de 07/11/1890, que o Tribunal de Contas da União foi criado por Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, à época Chefe do Governo Provisório da República, sob a inspiração de Ruy Barbosa, para ser órgão operador desse controle.³ Em 1891 a primeira Constituição Republicana consagrou a criação da Corte de Contas em seu artigo 89, mas apenas com a Carta de 1893 se efetivou a instalação do Tribunal de Contas do Brasil.⁴

Ao longo da história da Corte de Contas brasileira, as Constituições inseriram o Órgão em diferentes capítulos. Na atual Constituição Federal designou-se o capítulo I para tratar do Poder Legislativo, separando a seção IX para definir as competências de exercício do controle externo. Portanto, os artigos 70 a 75 estabelecem as normas constitucionais para a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração Pública. Definiu o constituinte nesta seção que a fiscalização se dará mediante o controle externo, exercida pelo Congresso

³ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. TRIBUNAL DE CONTAS DO BRASIL. 2016, p. 635.

⁴ GOMES, Adhemar Martins Bento. A TRAJETÓRIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. 2002, p. 18.

Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União e pelo controle interno de cada Poder.⁵

Embora a expressão utilizada para a atuação do Tribunal de Contas no controle externo da Administração tenha sido “auxílio”, sabe-se que a Corte não é órgão auxiliar do Poder Legislativo, mas subsidia-o no desempenho de sua função de controle.⁶ Não há hierarquia ou subordinação entre o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União, um não é pertencente ao outro, mas ambos trabalham *pari passu* para analisar, acompanhar, fiscalizar e corrigir a gestão pública.

O Tribunal de Contas é órgão administrativo, técnico e jurisdicional, autônomo e independente de qualquer dos Poderes. Atua livremente exercendo o controle externo tanto por conta própria, em ações que são iniciadas e finalizadas no âmbito do próprio Tribunal, quanto em atendimento ao Congresso Nacional, nas ações em que realmente a Corte possui apenas caráter auxiliar, de cooperar na fiscalização. Nesse sentido, afirma Evandro Martins Guerra que:

[...] o controle externo, como retromencionado, é função exercida por dois órgãos autônomos, o poder legislativo e o tribunal de contas, com competências constitucionais definidas e distintas, compreendendo o controle e a fiscalização de toda a administração pública.⁷

Também sobre o assunto, entende Jorge Ulisses Jacoby Fernandes que o Tribunal de Contas é uma instituição que se encontra entre os poderes existentes, portanto, não pertence e não compõe a estrutura de nenhum deles, mas tem a finalidade de fiscalizá-los. Nas palavras dele:

Constitui organismo autônomo não sujeito a hierarquia, decorrendo daí que a natureza de algumas de suas funções não pode enquadrar-se, à força, no âmbito da ortodoxa tripartição. Pela Constituição, fiscaliza, aprecia e julga, possuindo competência privativa.⁸

O art. 71, incisos I a XI, da CF/88, estabeleceu competências exclusivas ao Tribunal de Contas da União para o exercício do controle externo, como órgão especializado para atuar junto ao Congresso Nacional. Essas competências também alcançam as esferas estadual e municipal, no âmbito da Assembleia Legislativa para os Tribunais de Contas dos Estados e da Câmara dos Vereadores para os Tribunais de Contas dos Municípios, conforme o art. 75.⁹

⁵ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Vade Mecum Tributário. 2016, p. 49-50.

⁶ FERNANDES, op. cit., p. 114.

⁷ GUERRA, Evandro Martins. OS CONTROLES EXTERNO E INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS TRIBUNAIS DE CONTAS. 2003, p. 30.

⁸ FERNANDES, op. cit., p. 220.

⁹ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Vade Mecum Tributário. 2016, p. 49-50.

Trata-se aqui do princípio da simetria, da similitude orgânica que deve haver entre todos os Tribunais de Contas do Brasil em relação ao Tribunal de Contas da União, o qual é o paradigma constitucional e federal.¹⁰

Portanto, compete à Corte de Contas cumprir sua missão constitucional, aqui fragmentada em quatro principais funções que representam as competências elencadas nos incisos do art. 71: opinativa, quando emite parecer prévio em apreciação às contas anuais do chefe do Poder Executivo; jurisdicional, quando julga e liquida as contas dos administradores e outros responsáveis por recursos públicos da Administração, bem como as contas daqueles que derem causa a irregularidades que resultem prejuízo ao erário; fiscalizadora, tendo a possibilidade de atuar amplamente nas áreas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a fim de verificar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos; e corretiva, possibilitando a aplicação de sanções previstas em lei, inclusive multa proporcional ao dano causado, quando constatado ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas, com o fim de recompor o erário.¹¹

Além do Tribunal de Contas da União, responsável por controlar todos os bens, dinheiros e valores federais, há também vinte e seis Tribunais de Contas Estaduais, correspondentes a cada Estado da Federação, os quais são responsáveis pelo controle externo de todos os Estados e Municípios, auxiliando as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais. Nesse ponto há uma peculiaridade em quatro Estados, que possuem jurisdição diferente da comum. Trata-se da Bahia, do Ceará, de Goiás e do Pará. Nesses, além do Tribunal de Contas do Estado, existe o Tribunal de Contas dos Municípios, órgão responsável pelas contas de todos os Municípios do respectivo Estado. Dessa forma, esses quatro Estados possuem dois Tribunais estaduais: o que fiscaliza as contas do Estado, e o que fiscaliza as contas dos Municípios daquele Estado.

Além desses, há também dois Tribunais de Contas Municipais: das Cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo. Por isso, nos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo os Tribunais de Contas do Estado controlam as contas estaduais e municipais, porém, não têm jurisdição sobre suas capitais, já que as contas municipais delas são fiscalizadas pela Corte do respectivo Município. Há ainda um Tribunal de Contas Distrital, o qual atua sobre todos os órgãos do Distrito Federal.¹² Importa destacar que o art. 31, parágrafo 4º da CF/88, vedou a criação de Tribunal de Contas Municipal.

¹⁰ Ibid., p. 637-638.

¹¹ GUERRA, op. cit., p. 35-37.

¹² FERNANDES, op. cit., p. 638-639.

Tem-se então que, apesar de os Tribunais de Contas do Brasil terem simetria entre si, não funcionam de forma integrada, de modo que cada um possui sua jurisdição de acordo com o estabelecido alcance constitucional federal, estadual e municipal. Dessa forma, não há relação alguma entre os recursos dos Tribunais municipais, estaduais e o nacional, atuando cada um como instância máxima em sua respectiva esfera da Federação.¹³

Em consonância com o paradigma constitucional federal, os Tribunais de Contas brasileiros também se apoiam nas Constituições Estaduais, nas Leis Orgânicas de cada federação, e nas Leis Federais administrativas, a fim de terem subsídio ainda maior para o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da Administração, e para aferir a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos dos administradores, tendo sempre como parâmetro a Carta Federal.

1.2 Competência sancionatória e multa

A competência nuclear desse estudo é a sancionatória. De acordo com tal competência, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, aplicar-se-ão aos responsáveis as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.¹⁴ O Supremo Tribunal Federal, em 14/02/1995, esclareceu confusão a respeito desse dispositivo ao julgar o Recurso Extraordinário 190.985, que ratificou a competência do Tribunal de Contas da União para a aplicação de multa aos responsáveis por ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, independente da existência de efetivo dano ao erário.¹⁵

Nesse sentido, o Tribunal de Contas deve aplicar sanções pecuniárias em face de condutas dos agentes públicos que configuram infringências ou desconformidades tipificadas na lei orgânica do órgão, impondo-lhes uma medida repressiva que, de acordo com Sérgio Ferraz¹⁶ são distinguidas em duas modalidades: sanção administrativa em senso estrito e sanção ressarcitória. A primeira trata de imposição de multa e a segunda de reparação ao erário. Ambas possuem elementos comuns, tais como: necessidade de existência de processo administrativo formal; não são de natureza penal; têm a finalidade de punir o infrator; possuem eficácia de título executivo extrajudicial, entre outros elementos comuns.

¹³ Ibid., p. 639-640.

¹⁴ Artigo 71, VIII, CF/88.

¹⁵ FERRAZ, Sergio. O Novo Tribunal de Contas. 2005, p. 214.

¹⁶ FERRAZ, op. cit., p. 216.

Mas para ele também há divergências entre as modalidades de medidas repressivas e a mais relevante está no fato de a sanção administrativa – a multa – reprimir, “castigar” o agente infrator, atuando de forma pedagógica, a fim de instruir o mesmo a não mais cometer tal ato. Enquanto, a sanção ressarcitória – o ressarcimento ao erário – está no campo da responsabilização civil, visando à reparação do dano material causado à Administração.

Embora Ferraz considere a multa e o ressarcimento como dois tipos de um mesmo gênero, qual seja sanção, percebe-se que esse entendimento não se apresenta o mais adequado, uma vez que a multa configura-se penalidade, portanto, sanção pecuniária, enquanto o ressarcimento ao dano causado ao erário não consiste em punição, mas em reparação ao prejuízo causado.

Como visto, para a aplicação de multa deverá haver previsão legal. Essa regulamentação é feita apenas por meio das Leis Orgânicas de cada federação, sendo impossível que resoluções ou regimentos internos regulamentem esse dispositivo constitucional. A Lei Orgânica do TCU¹⁷ dispôs que “O Tribunal de Contas da União poderá aplicar aos administradores ou responsáveis, na forma prevista nesta Lei e no seu Regimento Interno, as sanções previstas neste capítulo”.¹⁸

Valdecir Pascoal apresenta uma lista de condutas passíveis de multa que predominam na maioria dos Tribunais, de forma padronizada, entre as leis orgânicas das unidades federadas. São elas:

ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano à Fazenda;
 ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
 sonegação de processo, documento ou informação em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;
 obstrução do livre exercício das inspeções e auditorias determinadas pelo Tribunal;
 não-atendimento, no prazo fixado e sem causa justificada, de diligência determinada pelo Relator;
 descumprimento de determinação do Tribunal.¹⁹

Outra conduta passível de imposição de multa é o desvio de finalidade. Dar destinação diferente daquela prevista em lei é ato ilegal, portanto, passível de aplicação de multa.²⁰

¹⁷ BRASIL. Lei nº. 8.443/92. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm> Acesso em: 29 dez. 2016.

¹⁸ Art. 56 da Lei nº. 8.443/92.

¹⁹ PASCOAL, Valdecir. Direito Financeiro e Controle Externo. 2006, p. 159.

²⁰ FERNANDES, op. cit., p. 437.

Conforme Lincoln Magalhães da Rocha *apud* Jacoby Fernandes²¹, o Tribunal de Contas da União tem firmado entendimento no sentido de que, se comprovado que os recursos desviados foram aplicados em benefício da sociedade, as contas serão julgadas irregulares com aplicação de multa. No entanto, se o desvio não foi em proveito da comunidade, além de julgadas as contas irregulares com aplicação de multa, será obrigada a devolução dos recursos desviados e a comunicação ao Ministério Público para apuração de possível crime.

A Lei de Crimes Fiscais²² também dá competência ao Tribunal de Contas para processar e julgar as infrações administrativas contra as leis de finanças públicas que se relacionarem à fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público.²³ Com isso, o TCU pode aplicar as multas previstas nos art. 57 e 58 da sua Lei Orgânica aos agentes públicos que cometerem as infrações apresentadas nos incisos do Art. 5º da Lei nº 10.028/00.²⁴

Além dessa variada possibilidade que o Tribunal de Contas possui para aplicação de multa, a Constituição também afirma que a lei poderá estabelecer outros tipos de penalidades aos infratores. A Lei Orgânica do TCU, em seu artigo 60²⁵, determina que o infrator ficará inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública durante um período de cinco a oito anos. Segundo Jacoby Fernandes²⁶, para que o agente receba essa punição, é suficiente que tenha comportamento grave ou danoso em relação ao erário, não sendo necessário julgamento pela irregularidade de contas ou existência de nota de improbidade. Dessa forma, o agente que ocupa cargo efetivo, continuará vinculado à Administração, porém, perderá seu cargo em comissão ou função de confiança. Mas se o agente só possui vínculo com a Administração Pública por conta do cargo em comissão ou da função de confiança, será imediatamente exonerado.

O Tribunal de Contas também pode aplicar punição ao agente público e até a pessoa jurídica, excepcionalmente, em face da gravidade do ato praticado ou da omissão. Quando a

²¹ ROCHA, Lincoln Magalhães. Caráter técnico-político das decisões dos Tribunais de Contas. Congresso da Federação Nacional dos Servidores dos Tribunais de Contas – FENASTC, 7. Florianópolis, out., 1998. *apud* FERNANDES, op. cit., p. 437.

²² BRASIL. Lei nº 10.028/00. Lei de Crimes Fiscais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm> Acesso em: 02 jan. 2017.

²³ Art. 5º, § 2º, Lei nº 10.028/00.

²⁴ Art. 5º, I-IV, Lei nº 10.028/00: “Deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei; propor Lei de Diretrizes Orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei; deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei; deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.”

²⁵ BRASIL. Lei nº 8.443/92. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm> Acesso em: 02 jan. 2017.

²⁶ FERNANDES, op. cit., p. 430.

Administração Pública aplicar penalidade à empresa por irregularidade decorrente de licitação ou contrato, permissão ou concessão de serviços públicos mediante licitação deve o Tribunal apurar os fatos, conceder oportunidade de contraditório e ampla defesa, determinar o cumprimento de suas obrigações e ainda aplicar multa, a depender da gravidade da irregularidade cometida. Mas, no caso de a Administração deixar de reconhecer a ilegalidade ou omitir-se, caracteriza-se conivência ou conluio com o servidor envolvido.

O Tribunal pode declarar a inidoneidade²⁷ da empresa para participar de licitação, pelo prazo de até cinco anos, ficando a empresa obrigada a romper com a Administração Pública todos os vínculos jurídicos existentes e impedida de constituir novas relações dentro do prazo determinado.²⁸

A última hipótese de outras penalidades trabalhada por Jacoby²⁹ está relacionada ao artigo 51 da Lei Orgânica³⁰, o qual define que o responsável que souber de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deve dar ciência imediatamente ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária. Dessa forma, o Tribunal deve responsabilizar pelo débito o agente que, pela omissão, impedir a adoção de providências necessárias para proteger o erário e o interesse público.

As penas aplicadas pelo Tribunal de Contas também podem ser cumuladas para coibir e reparar as práticas irregulares. É possível que a pena de multa seja cumulada com duas outras penalidades: a inabilitação do agente para ocupar cargo em comissão ou função de confiança e a responsabilidade solidária em processos de contas anuais e especiais.³¹

Tratando especificamente da penalidade tema dessa pesquisa, conforme Jacoby Fernandes, multa é considerada a sanção aplicada à pessoa que infringe regras, princípios legais ou contratos, ficando obrigada ao pagamento em dinheiro. Segundo Luciano Ferraz, *apud* Jacoby Fernandes³², a multa distingue-se em coercitiva e sancionatória. Para ele, as multas-coerção são impostas para forçar o cumprimento do que está determinado em lei, não necessitando de prévia instalação do contraditório, posto assemelhar-se às medidas de polícia.

²⁷ BRASIL. Lei nº 8.443/92. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm> Acesso em: 02 jan. 2017.

²⁸ FERNANDES, op. cit., p. 432.

²⁹ *Ibid.*, p. 443-444.

³⁰ BRASIL. Lei nº 8.443/92. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm> Acesso em: 02 jan. 2017.

³¹ FERNANDES, op. cit., p. 442.

³² FERRAZ. Luciano. Poder de coerção e poder de sanção dos Tribunais de Contas – competência normativa e devido processo legal. Revista Diálogo Jurídico, n. 13, abr./mai., 2002, Salvador, BA. *apud* FERNANDES, op. cit., p. 434-435.

Já as multas-sanção possuem caráter reparador do dano e requer prévio contraditório para a aplicação legítima da sanção.

Jacoby apresenta seis requisitos³³ constitucionais para que os Tribunais de Contas possam aplicar multas. São eles: ilegalidade de ato - a violação da lei, inclusive o descumprimento de determinação do próprio órgão; despesas ou irregularidade de contas - o fato gerador da multa deve estar relacionado a despesas ou contas; previsão em lei - é indispensável a previsão legal para aplicar multa, porém, os limites serão estabelecidos pela Administração; limite máximo - o limite do valor da multa em caso de dano deve ser proporcional ao prejuízo, não ultrapassando o valor integral do dano ao erário; ampla defesa e contraditório - o Tribunal deve assegurar o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório com audiência do responsável; e a prescrição.

Quanto à prescrição da pretensão punitiva, em virtude da notória divergência jurisprudencial, em sessão plenária pública extraordinária ocorrida em 08 de junho de 2016, o TCU apreciou, em Incidente de Uniformização de Jurisprudência, qual seria o prazo prescricional das sanções aplicadas por ele. Decidiu-se, então, que essa prescrição subordinasse ao prazo geral de prescrição indicado no artigo 205 do Código Civil, qual seja 10 anos, devendo ser contada a partir da data da ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil.³⁴

A natureza jurídica da multa é de penalidade, portanto, constitui obrigação personalíssima. O ordenamento jurídico brasileiro³⁵ determina que nenhuma pena passará do condenado, assim, quando o responsável falece, extingue-se o processo na fase em que estiver. Comprovado o óbito e juntada a respectiva certidão aos autos, o Tribunal poderá declarar extinta a pretensão de punir, ou manter a condenação e declarar quitação, ou ainda determinar a liberação dos bens arrestados que objetivarem apenas o pagamento de multa. Vale notar que os familiares, herdeiros ou sucessores tem legitimidade para exigir o prosseguimento do processo em qualquer situação. Ressalta-se, também, que a morte não retira a obrigação de reparar o dano, podendo ser estendida aos sucessores a execução até o limite da herança.³⁶

³³ Ibid., p. 435-437.

³⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Incidente de Uniformização de Jurisprudência TC 030.926/2015-7. Acórdão nº 1441/2016 - TCU - Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 08 jun. 2016. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2016_20.pdf> Acesso em: 17 mar. 2017.

³⁵ Art. 5º, XLV, CF/88.

³⁶ FERNANDES, op. cit., p. 439-440.

Os principais efeitos causados pelo pagamento da multa são a quitação e a baixa da responsabilização/provisão de quitação. No TCU³⁷ é pacificado o entendimento de que o pagamento da multa implica em quitação, não alterando a decisão do julgamento anterior quanto à irregularidade ou regularidade com ressalvas, mantendo então a decisão inicial.

1.3 Natureza jurídica e execução das decisões

As decisões definitivas do Tribunal de Contas são formalizadas por meio de acórdão³⁸. Quando as contas são comprovadas irregulares, o acórdão é condenatório e o responsável fica obrigado a reparar o dano que causou ou recebe a imposição de multa pelo ato irregular praticado, podendo também obter a cumulação dessas duas punições. O acórdão também constitui título executivo extrajudicial³⁹ para a cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, se não recolhidos no prazo devido, além de poder constituir fundamento para que a autoridade competente proceda à efetivação de outras sanções.⁴⁰

Por essas razões, é necessário que nesse título estejam inseridas informações sintéticas e precisas sobre: o valor do dano ou da multa; a data a partir da qual corre a atualização e os juros de mora; a identificação completa do responsável com nome, estado civil, profissão, nacionalidade, CPF e endereço; o número do processo, do acórdão e a data; e o beneficiário do título. Utilizando essa estrutura sugerida por Jacoby Fernandes⁴¹, o relator incentiva o pagamento voluntário, dada a facilidade na identificação da obrigação e do responsável, bem como agiliza o processo de execução do título, se for o caso.

Os acórdãos condenatórios do Tribunal de Contas da União têm natureza de título executivo extrajudicial, por se enquadrarem na categoria de atos administrativos que a lei atribui força executiva⁴². Quanto às Cortes de Contas das outras unidades federadas, é necessário que as Leis Estaduais e Municipais qualifiquem como título executivo as decisões condenatórias que proferirem⁴³. A Corte de Goiás segue o entendimento do TCU e explicita, em sua Lei Orgânica, a força de título executivo que carregam suas decisões condenatórias.

³⁷ Ibid., p. 441.

³⁸ Art. 23, da Lei nº 8.443/1992.

³⁹ O art. 71, § 3º, CF define que “As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”. O art. 24 da Lei Orgânica do TCU também estabelece que “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”.

⁴⁰ Arts. 60 e 61 da Lei nº 8.443/1992.

⁴¹ FERNANDES, op. cit., p. 367.

⁴² Art. 784 do Código de Processo Civil.

⁴³ FERNANDES, op. cit., p. 370-371.

Em relação à inscrição desse título em dívida ativa é importante esclarecer que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que “não há necessidade de inscrição por Termo de Dívida Ativa para obter-se a respectiva Certidão prevista na Lei de Execuções Fiscais, ensejando ação de cobrança por quantia certa”.⁴⁴ Jacoby Fernandes interpreta a linha de coerência do STJ como uma forma de prestigiar o esforço da Corte de Contas, no sentido de que:

Não há nulidade se o título for incluído em dívida ativa, quando a lei da respectiva unidade federada ordenar, como ocorre na União, a respectiva inscrição em dívida ativa de natureza não-fiscal; também não há nulidade se o título constitucional decorrente de imputação de débito ou multa pelo Tribunal de Contas não for previamente incluído em dívida ativa.⁴⁵

O TCU, por sua vez, após decidir pela necessidade da inscrição, alterou seu entendimento para considerar que não há lei determinando a inscrição do título em dívida ativa. Vale ressaltar que a inscrição implica em restringir direitos ao devedor, a fim de conduzi-lo ao pagamento da dívida. Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em sua função de defensor da ordem jurídica, cuidar da devida inscrição do título executivo em dívida ativa⁴⁶. No entanto, não ocorre dessa forma em todas as Cortes do território brasileiro. No Tribunal de Contas do Estado de Goiás, por exemplo, Compete à Secretaria da Fazenda realizar a inscrição do título executivo em dívida ativa, ficando a cargo da Procuradoria Geral do Estado efetuar a execução.

Deve ser inscrito como devedor do acórdão condenatório/título executivo extrajudicial o agente: responsável pelo dano, omissor no dever de prestar contas, ou que sofreu aplicação de multa. Em regra, são inscritos como devedores as pessoas físicas responsáveis pelos danos causados ao erário. No entanto, é possível que a pessoa jurídica também seja inscrita como devedora, tanto isolada quanto solidariamente, em casos que se trate de irregularidade de contas, quando houver o recebimento dos recursos no caixa da pessoa jurídica.⁴⁷

É facultado, pela maioria das leis orgânicas dos Tribunais de Contas do Brasil, o parcelamento do pagamento do débito, ficando a cargo das normas que regem os agentes públicos e das próprias leis de cada Corte regular a quantidade de parcelas permitidas. Outra

⁴⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. nº. 1.059.393/RN – 2. Turma. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, D, 23 de setembro de 2008. Diário da Justiça Eletrônico do Superior Tribunal de Justiça, 23 out. 2008. apud FERNANDES, op. cit., p. 371.

⁴⁵ FERNANDES, op. cit., p. 371.

⁴⁶ Ibid., p. 372.

⁴⁷ Ibid., p. 373.

norma também comum entre os TC's é que o atraso no recolhimento de qualquer das parcelas refletirá no vencimento antecipado do saldo devedor.⁴⁸

Em voto do Ministro Ubiratan Aguiar⁴⁹ foram definidos alguns fatores importantes que devem ser considerados na decisão que permite o parcelamento do débito: capacidade de pagamento e economicidade no controle e eficácia do caráter punitivo. Uma vez pretendendo o parcelamento do débito, o agente deve demonstrar elementos suficientes que comprovem sua capacidade de efetuar integralmente o pagamento. É necessário atentar-se também para que essa benesse não tire o caráter punitivo pretendido com a condenação ao pagamento, bem como para que o custo do controle não seja maior que o efeito da arrecadação.

Há uma peculiaridade em relação ao recebimento das multas imputadas, uma vez que o valor pago não deve ser revertido à pessoa jurídica que tem suas contas controladas, mas deve ser destinado à entidade que mantém o respectivo Tribunal de Contas.⁵⁰ Em determinadas Cortes tem sido instituído um fundo que promove a qualificação de ordenadores de despesas bem como outros investimentos internos. É o caso da Corte de Contas goiana, que criou o Fundo de Modernização do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, o qual ainda será analisado a diante.

2 MULTA NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

2.1 Breve histórico

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás foi criado pela Constituição Estadual de 1947⁵¹, mas foi apenas em 1952, por força do Decreto nº 130, de 07 de julho do mesmo ano, que definiu o dia 1º de setembro para a instalação da Corte, data em que de fato ocorreu sua instalação solene, pois havia se cumprido o requisito⁵² estabelecido para tal criação: a arrecadação das rendas estaduais anual atingiu o valor de cem milhões de cruzeiros, à época.

⁴⁸ Ibid., p. 385.

⁴⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº. 009,811/1993-1. Acórdão nº 908/2003 – 2ª Câmara. Brasília, 5 de junho de 2003. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, DF, 13 jun. 2003. apud FERNANDES, op. cit., p. 385.

⁵⁰ Ibid., p. 397.

⁵¹ GOIÁS. Constituição do Estado. Disponível em: <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-08/constituicao-1947.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2017. Capítulo II, artigos 31 a 33.

⁵² Art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual de Goiás.

Dia 02 de janeiro de 1953 foi realizada a primeira sessão ordinária do Tribunal de Contas, convocada a fim de traçar as diretrizes gerais que deveriam ser seguidas até a elaboração do Regimento Interno da Corte.

A atual Constituição do Estado de Goiás, de 05 de outubro de 1989, separou a Sessão VII, artigos 25 a 30, para tratar da fiscalização contábil, financeira e orçamentária estadual. Em harmonia com o texto constitucional federal, compete ao Tribunal de Contas Estadual auxiliar a Assembleia Legislativa no controle externo do Estado de Goiás:

Art. 25 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, no que se refere à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

§ 1º - O controle externo, a cargo da Assembleia, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

§ 2º Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assumira obrigações de natureza pecuniária.⁵³

As competências do TCE⁵⁴ acompanham as do TCU, diferindo apenas quando ao alcance dos entes federados, quando, por óbvio, o primeiro está para a fiscalização em âmbito estadual assim como o segundo para a fiscalização federal. A Constituição Estadual de 1989 também incluiu na competência do TCE-GO a apreciação e julgamento das contas anuais do Tribunal de Contas dos Municípios, por força da Emenda Constitucional nº 46, de 09 de setembro de 2010. A Lei Orgânica e o Regimento Interno do Tribunal também se harmonizam com as competências, as funções e as diretrizes apresentadas pela Constituição Estadual.

A missão da Corte de Contas de Goiás é “exercer o controle externo contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão das políticas e dos recursos públicos, em prol da sociedade”.⁵⁵ Almeja ser uma instituição essencial para o exercício do controle, prima pelos valores da Administração Pública, que envolve os princípios e a ética, além de agir com integridade e responsabilidade para com a sociedade. É órgão comprometido com a questão social, fundamentado na impessoalidade e em busca da excelência com o exercício da transparência. Seus resultados são guiados pela imparcialidade e técnica, por meio da inovação e modernização, a fim de construir um futuro sustentável ao Estado.

⁵³ GOIÁS. Constituição do Estado. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm>. Acesso em: 16 jan. 2017.

⁵⁴ Art. 26 da CE/89.

⁵⁵ GOIÁS, Tribunal de Contas do Estado. Identidade Organizacional. Disponível em: <<http://pei.sites.tce.go.gov.br/plano-estrategico/identidade-organizacional/>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

2.2 Evolução da sanção nas normas do TCE-GO

Convém traçar uma visão cronológica a cerca das sanções, especialmente a multa, existentes nas normas publicadas desde o início da história do Tribunal de Contas de Goiás até os dias atuais. Em busca por registros históricos das Leis e Regimentos da Corte, foi possível encontrar toda legislação específica revogada, em forma digitalizada, disponível no *site* do próprio Tribunal⁵⁶, porém, com restrições gráficas por conta da natural degradação causada aos documentos físicos pelo decurso do tempo, o que impossibilitou a visualização de algumas partes dos documentos mais antigos.

A primeira Lei Orgânica do Tribunal, do ano de 1952⁵⁷, bem como o primeiro Regimento Interno, de 1953⁵⁸, não abordaram profundamente sobre multa. De igual modo, a Lei Orgânica de 1967⁵⁹ também não mencionou seção específica quanto ao assunto, porém, apresentava a possibilidade de punição em partes esparsas dentro das seções de algumas competências do Tribunal. No artigo 38, IV, por exemplo, havia a aplicação de sanções por atraso de prestação de contas.

Outro capítulo dessa Lei que tratava de sanção era o referente às tomadas de contas. O art. 44, §2º, “a” e “b”, especificava quanto às multas dessa competência. Também a Seção X, que apresentava as disposições complementares, dispunha no art. 60, V, a competência do Tribunal de aplicar multa aos remissos ou omissos na entrega de livros e documentos de sua gestão quando não acudissem à prestação de contas no prazo legal. Uma particularidade identificada é a de que nessa Lei não se aplicava correção monetária aos débitos que já haviam sido cumulados com alguns tipos de multas⁶⁰, o que não ocorre na atual Lei, visto que é possível a atualização monetária de todos os encargos sancionatórios, independente da cumulação entre eles.

⁵⁶ www.tce.go.gov.br.

⁵⁷ GOIÁS, Tribunal de Contas do Estado. Identidade Organizacional. Disponível em: <https://tccenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/003307/RITCE_Res1733_1967_2%C2%BA_Completo.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2017.

⁵⁸ GOIÁS. Resolução nº 1.733, de 22 de dezembro de 1967. Disponível em: <<https://tccenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/003307/1%C2%BA%20RITCE%201953%20COMPLETO.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

⁵⁹ GOIÁS. Lei nº 6.830, de 12 de dezembro de 1967. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/1967/lei_6830.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

⁶⁰ Art. 61 da Lei Orgânica de 1967.

No Regimento Interno de 1967⁶¹, foi trabalhada especificamente a execução dos julgados. O art. 148, §4º, apresentava que o Tribunal aplicaria pena de multa de até cinquenta por cento dos vencimentos ao funcionário que deixasse de efetivar os descontos oferecidos pelo artigo, e, em caso de reincidência, proporia à autoridade competente a aplicação de pena de suspensão por até trinta dias. Na Seção V, art. 150, II, determinava que o Tribunal tinha competência para aplicar multa de até cinquenta por cento dos vencimentos dos dirigentes dos órgãos que estivessem em atraso na remessa dos levantamentos de contas, sendo descontado esse valor em folha de pagamento.

Já a Lei Orgânica de 1995⁶² apresentou grande evolução na capacidade sancionatória do TCE-GO, quando dedicou uma Seção para dispor sobre a aplicação das multas, com detalhamentos quanto às situações e o valor. Segundo o art. 54, quando o responsável fosse julgado em débito, poderia o Tribunal aplicar-lhe também multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário. Em relação à Lei atual, esse valor máximo aumentou, passando a ser o dobro do débito.

A maioria das hipóteses que compete ao TCE-GO aplicar multas atualmente, já existia na Lei orgânica de 1995, com um diferencial apenas quanto à especificação dos percentuais mínimos e máximos, que hoje são atribuídos a cada situação passível de multa. Porém, o *caput* do art. 55 da Lei de 95, dispunha que o Tribunal poderia aplicar multa de até R\$ 11.156,22 ao responsável que praticasse qualquer ato listado nos incisos desse artigo, enquanto a Lei de 2007, em vigência, determina que a Corte de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 60.681,19, respeitando os já referidos percentuais indicados em cada um dos incisos.

O Regimento Interno de 1996⁶³ acompanhou a LO de 95 no que diz respeito à aplicação da multa, sem apresentar peculiaridades em relação a isso. Já o Regimento de 2001⁶⁴ inovou, agregando aos incisos as percentagens mínimas e máximas permitidas na aplicação das penas pecuniárias de acordo com cada caso, dando um passo em direção à Lei de 2007, a qual aderiu essa sistemática mais detalhada. Com as atualizações desse

⁶¹ GOIÁS. Resolução nº 1.733, de 22 de dezembro de 1967. Disponível em: <https://tccenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/003307/RITCE_Res1733_1967_2%C2%BA_Completo.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2017.

⁶² GOIÁS. Lei nº 12.785, de 21 de dezembro de 1995. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=3277>. Acesso em: 23 jan. 2017.

⁶³ GOIÁS. Resolução nº 2.631, de 06 de junho de 1996. Disponível em: <https://tccenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/003307/RES_2631_06_06_1996_RITCE.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

⁶⁴ GOIÁS. Resolução nº 744, de 01 de junho de 2001. Disponível em: <https://tccenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/003307/RES_744_2001_29_05_2001_RITCE.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

Regimento⁶⁵, por meio das Resoluções de 2002, 2003 e 2004, alguns incisos tiveram seus percentuais alterados, mas não houve mudança considerável quanto aos critérios de aplicação da multa.

A atual Lei Orgânica da Corte, Lei nº 16.168/2007⁶⁶, prevê em seus artigos 110 a 115 as sanções aplicáveis aos administradores e responsáveis jurisdicionados e do controle interno que estiverem envolvidos em irregularidades ou ilegalidades. Quanto à modalidade multa, corre da seguinte forma:

Art. 111. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal de Contas aplicar-lhe multa de até 2 (duas) vezes o valor atualizado do dano causado ao erário.

Art. 112. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 60.681,19 (sessenta mil, seiscentos e oitenta e um reais e dezenove centavos), nos percentuais indicados e aplicados sobre este valor, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, aos responsáveis por:

I – contas julgadas irregulares, não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nos incisos I, II e III do caput do art. 74 desta Lei – 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento);

II – prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial – 10% (dez por cento) a 50% (cinquenta por cento);

III – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário – 50% (cinquenta por cento) a 100% (cem por cento);

IV – descumprimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência determinada pelo Relator – 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento);

V – obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas, bem como outro procedimento de fiscalização – 50% (cinquenta por cento) a 70% (setenta por cento);

VI – sonegação de processo, documento ou informação, em procedimentos de fiscalização – 20% (vinte por cento) a 50% (cinquenta por cento);

VII – descumprimento de decisão do Tribunal, salvo motivo justificado – 30% (trinta por cento) a 100% (cem por cento);

VIII – reincidência no descumprimento de decisão do Tribunal – 50% (cinquenta por cento) a 100% (cem por cento);

IX – descumprimento de obrigação formal prevista em lei ou em ato normativo do Tribunal de Contas do Estado – 10% (dez por cento) a 15% (quinze por cento).

§ 1º A multa de que trata o caput deste artigo será atualizada, no mês de dezembro de cada ano, mediante ato do Tribunal, pelo índice utilizado para atualização dos créditos tributários do Estado de Goiás.

§ 2º Nos casos em que ficar demonstrada a inadequação da multa aplicada com fundamento nos incisos IV a VII, o Tribunal poderá revê-la, de ofício, diminuindo seu valor ou tornando-a sem efeito.

§ 3º A multa aplicada com fundamento nos incisos IV a VIII prescinde de prévia comunicação dos responsáveis, desde que a possibilidade de sua

⁶⁵ GOIÁS. Resolução nº 744, de 01 de junho de 2001. Texto atualizado até 04/11/04. Disponível em: <https://tccenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/003307/RES_744_2001_ATUALIZADA_2005_RITCE.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

⁶⁶ GOIÁS. Lei nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=7326>. Acesso em: 19 jan. 2017.

aplicação conste da comunicação do despacho ou da decisão descumprida ou do ato de requisição de equipe de fiscalização.

Art. 113. O valor decorrente de multa aplicada pelo Tribunal de Contas, quando pago após o seu vencimento, será atualizado monetariamente na data do efetivo pagamento.⁶⁷

O diferencial apresentado pelo Regimento Interno do TCE-GO de 2008⁶⁸ em relação à Lei Orgânica de 2007 quanto a esse tema, está nas seguintes situações que também é permitida aplicação de multa:

Art. 313. (...)

[...]

IX – inobservância dos prazos estabelecidos neste Regimento para apresentação de contas; do Movimento Contábil da Execução Orçamentária e Financeira mensal; do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal, de que tratam os artigos 52 e 54, a Lei Complementar nº 101; das informações de que trata o art. 288, incisos I, II e III, e de outros documentos ou processos que devem ser remetidos ou estar à disposição do Tribunal – 20% (vinte por cento) a 50% (cinquenta por cento).
X – pequenas irregularidades, levando-se em consideração o valor da obrigação, grau de instrução e o cargo exercido na Administração Pública Estadual – 1% (um por cento) a 10% (dez por cento).

A diferença percebida pela atual LOTCE-GO, indicando os limites permitidos para a dosagem da pena, de acordo com cada caso específico, ofereceu facilidade, equilíbrio e até uma certa uniformidade aos Relatores no exercício da aplicação da sanção multa aos responsáveis, de modo a possibilitar aos julgadores maior acerto quanto à ponderação das penas pecuniárias, sem utilizar de valores discrepantes, tanto na elevação quanto na redução das quantias, evitando serem exacerbadas ou insignificantes, ao passo que conservam o caráter punitivo e pedagógico que a multa agrega.

O art. 71, da Lei nº 16.168/2007 apresenta uma importante peculiaridade quanto à impossibilidade de aplicar multa. Nos termos do artigo, a decisão definitiva em processos de tomada e prestação de contas anuais constitui fato impeditivo para a imposição de multa em outros processos, referentes ao respectivo exercício, nos quais constem como responsáveis os mesmos gestores, com exceção daqueles que forem expressamente destacados no acórdão de julgamento.⁶⁹

⁶⁷ GOIÁS. Lei nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=7326>. Goiânia, GO, 11 dez. 2007.

⁶⁸ GOIÁS. Resolução nº 22, de 14 de outubro de 2008. Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em: <https://tccenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/003251/REGIMENTO%20INTERNO%20-%20CONSOLIDA%C3%87%C3%83O%20AT%C3%89%20RN_012_2016.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017.

⁶⁹ Art. 71 da Lei nº 16.168/2007.

Por vezes, as contas dos gestores são julgadas e outros processos⁷⁰, relativos ao respectivo gestor e período, continuam tramitando na Casa. Ocorre que são grandes as possibilidades de haver irregularidades passíveis de aplicação de multa nestes autos que continuam em trâmite. Deste modo, conforme o supracitado dispositivo legal, em casos assim ficam inviabilizadas as aplicações de multa, posto já haver ocorrido o julgamento das contas anteriormente à decisão desses processos.

Sendo assim, percebe-se a necessidade de uma conexão quanto ao julgamento dos processos, de modo que todos os autos de fiscalização previstos no art. 45, II, LOTCE-GO, que estejam em trâmite no Tribunal e sejam relativos ao mesmo jurisdicionado e ano em que se refere a prestação ou tomada de contas anuais, sejam julgados simultaneamente com as contas do gestor. No entanto, verifica-se que medida substitutiva a isso já ocorre na Corte, uma vez todos os Conselheiros do TCE-GO têm destacado em seus acórdãos de julgamento de contas as ressalvas pendentes de solução, previstas ao final do art. 71.

2.3 Padronização do acórdão de aplicação de multa

A Resolução nº 018⁷¹, de 15 de outubro de 2009, instituiu três modelos de acórdãos de aplicação de multa e imputação de débito com vistas à padronização das decisões emitidas pelos colegiados do TCE-GO, devido à necessidade de operacionalização da cobrança das multas aplicadas pela Corte.

O art. 1º da Resolução determinou a obrigatoriedade da utilização dos modelos definidos (modelo I: aplicação de multa; modelo II: imputação de débito; modelo III: derivado, não pagamento de multa já aplicada, determinação das consequências), com o objetivo de padronizar a emissão de títulos do Tribunal, uma vez que as decisões das Cortes de Contas tornam a dívida líquida e certa e têm eficácia de título executivo extrajudicial por força constitucional e legal.⁷²

⁷⁰ Processos referentes ao exercício da prestação ou tomada de contas anual que ainda estejam em tramitação que tratem de tomadas de contas especial, cuja fase externa encontre-se em andamento neste Tribunal; cuidem de inspeções ou auditorias cujo período de abrangência envolva mais de um exercício; sejam relativos a registro de atos de pessoal; envolvam obras e/ou serviços paralisados; tenham como objeto o montante de recurso igual ou maior que 5% do total do orçamento da entidade jurisdicionada. Tratem de Representações e Denúncias em andamento neste Tribunal.

⁷¹ GOIÁS. Resolução nº 018, de 15 de outubro de 2009. Disponível em: <https://tccenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/004003/RES_018_2009_Modelos_Acordaos_COMPLETA.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2017.

⁷² Art. 71, §3º, CF e Arts. 78, III, B; 79, LOTCE-GO.

Também foi definido, no parágrafo único desse artigo da Resolução, que para obter maior efetividade com a cobrança realizada por meio das decisões emanadas pela Corte, o Presidente da Casa deveria firmar convênio com a Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás para utilizar o cadastro de devedores do Estado e os outros cadastros restritivos que são utilizados em Goiás, para inscrever os gestores condenados ou multados.

O convênio mencionado ainda não foi realizado, porém, obteve-se a informação⁷³ de que no mês de janeiro de 2017 o atual Presidente do Tribunal solicitou providências para a realização desse convênio. Os trabalhos para criação da Resolução que tratará sobre esse assunto encontram-se em andamento. No entanto, já há um sistema de cadastro interno do TCE-GO que, apesar de não estar normatizado, funciona para a inscrição de inadimplentes, de modo que os responsáveis multados ou condenados são registrados e não conseguem emitir a certidão comprovando que não consta nenhuma pendência em seu nome.⁷⁴

Quanto a esse ponto, percebe-se que a identificação e inscrição do nome do responsável em cadastro que restrinja alguns de seus direitos, bem como na dívida ativa com a Fazenda Pública, permite que sejam alcançados os efeitos desejados não só quanto à aplicação de restrições, ressarcimentos ou punições pecuniárias, mas também como fator pedagógico para inibir a reincidência do responsável em outras práticas irregulares ou ilegais.

Após a decisão do Relator por imputação de débito e/ou cominação de multa, o acórdão elaborado dentro dos padrões exigidos é levado à votação colegiada. Julgada, a decisão é encaminhada automaticamente pelo sistema ao Diário Eletrônico de Contas e os autos são remetidos ao Serviço de Controle das Deliberações para eventuais alterações que se fizerem necessárias. Na sequência, a decisão é encaminhada ao Serviço de Publicação e Comunicações para realizar a intimação do interessado. Abre-se, então, prazo de 15 dias⁷⁵ para que o responsável efetue o pagamento ou recorra da decisão. Em caso de omissão na adoção de providências é emitida a certidão de trânsito em julgado e inicia-se o processo de execução, o qual deve conter cópia das peças principais do processo ordinário, bem como o título executivo líquido e certo.⁷⁶

O Tribunal encaminha o processo de execução à Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás e esta tem até 90 dias para inscrever o responsável em dívida ativa com a Fazenda

⁷³ Dado colhido no Setor de Controle das Deliberações do TCE-GO em fevereiro de 2017.

⁷⁴ Em âmbito do Governo Federal, é chamado “cadastro de inadimplentes”.

⁷⁵ Art. 205, II, RITCE-GO.

⁷⁶ O Acórdão, dentro dos padrões exigidos. A Chefia do Serviço de Controle das Deliberações informou que nem todos os Relatores têm elaborado os Acórdãos condenatórios conforme os padrões estabelecidos pela Resolução e isso atrasa o processo de execução da decisão, uma vez que a SEFAZ rejeita o processo e o devolve ao TCE-GO quando o Acórdão não contém as informações necessárias do gestor condenado à sanção ou ressarcimento.

Pública. Após a inscrição, deve ser encaminhada solicitação de ajuizamento de execução fiscal à Procuradoria-Geral do Estado em até 180 dias, para que haja a execução fiscal.⁷⁷

Durante todo o curso do processo, são assegurados aos responsáveis os direitos garantidos pelos princípios constitucionais e administrativos, havendo as devidas citações e intimações para conhecimento, respostas, justificativas, e defesas, respeitando os prazos legais.

Em dezembro de 2012, o TCE-GO criou a Resolução Normativa nº 014⁷⁸, que fixou como valor máximo da multa referente ao *caput* do art. 112 da Lei a quantia de R\$ 56.252,78. Dois anos depois, a Resolução nº 002/2014⁷⁹ alterou o valor máximo para R\$ 58.790,89, para vigor durante o exercício de 2014. Após, foi feita atualização por meio da Resolução Normativa nº 06⁸⁰, de 10 de dezembro de 2014, alterando para R\$ 60.681,19 o valor da multa para o exercício de 2015. Este valor vigeu até o final do exercício de 2016, sendo alterado apenas em 08 de fevereiro de 2017, pela recente Resolução Normativa nº 1/2017⁸¹, que atualizou o valor máximo da multa para R\$ 65.836,24, com vigência para o ano de 2017.

3 MULTAS APLICADAS PELO TCE-GO ENTRE 2013 E 2016

3.1 Serviço de Monitoramento

A Resolução Normativa nº 007, de 16 de dezembro de 2015⁸², promoveu adequações na estrutura organizacional do Tribunal e criou dois novos Setores, entre eles o Serviço de Monitoramento, que ficou a cargo da Secretaria de Controle Externo.

Em 17 de novembro de 2016, com a aprovação da Resolução Normativa nº 11⁸³, o TCE estabeleceu normas relativas aos processos e aos procedimentos de monitoramento de

⁷⁷ Artigos 190-A e 190-B da Lei nº 11651/91 - Código Tributário do Estado de Goiás.

⁷⁸ GOIÁS. Resolução nº 014, de 20 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://tccenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/003268/RN014_2012_Atualiza_Valor_Maximo_Multa_Art112_Lei_16.168_LOTCE.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2017.

⁷⁹ GOIÁS. Resolução nº 002, de 03 de julho de 2014. Disponível em: <https://tccenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/003269/RN002_2014_Altera_Valor_Multa_art112_LOTCE.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2017.

⁸⁰ GOIÁS. Resolução nº 006, de 10 de dezembro de 2014. Disponível em: <https://tccenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/003269/RN006_2014_Atualiza_Valor_Multa_art112_LOTCE.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2017.

⁸¹ GOIÁS. Resolução nº 1, de 08 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso/AbraPDF?key=712821522402041361022471341602641512032791981971032102881931252231702861581481542981332922431112>>. Acesso em: 08 fev. 2017.

⁸² GOIÁS. Resolução nº 007, de 16 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://tccenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/003408/RN_007_2015_Altera_RN009_2012_NotaVideRN_09_2016_Alterada_11_2016_COMPLETA.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2017.

suas decisões, tendo em vista, entre outros fatores: a criação do Serviço em 2015; a aprovação do Plano Anual de Diretrizes da Presidência por meio da Portaria nº 310/2016, que definiu, entre as prioridades da gestão de 2015/2016 a estruturação do Serviço de Monitoramento para o efetivo cumprimento das deliberações do Tribunal; bem com a adesão do TCE-GO ao Marco de Medição e Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), quanto à necessidade de atendimento aos critérios relativos ao acompanhamento da aplicação de multas, imputação de débitos, determinações e recomendações.

Quanto à adesão do TCE-GO ao Marco de Medição e Desempenho (MMD) – Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil (QATC), em outubro de 2015, o Tribunal de Contas goiano recebeu uma comissão da Atricon que validou sua autoavaliação. Um dos itens que não atendeu aos índices de qualidade e agilidade na avaliação do TCE-GO foi referente ao atendimento aos critérios relacionados aos processos de acompanhamento de aplicação de multas, imputação de débitos, determinações e recomendações, diante da inexistência desse acompanhamento. Outros critérios relacionados que também não atenderam satisfatoriamente o padrão estabelecido pelo QATC dizem respeito à emissão de relatórios gerenciais sobre o acompanhamento de todas as decisões e também sobre a apuração do efetivo cumprimento da ordem cronológica de exigibilidade do pagamento de multas⁸⁴.

Foi criado, então, o Serviço de Monitoramento para subsidiar o Tribunal com dados e informações a respeito da efetividade das deliberações, a fim de mensurar os benefícios práticos do controle externo. Nesse sentido, o Serviço atua na fiscalização, como instrumento utilizado para acompanhar e verificar o cumprimento de toda e qualquer decisão expedida pelo Órgão que resulta em obrigações a serem cumpridas pelos jurisdicionados, e também para avaliar os resultados advindos delas, tendo condições de aferir qual tem sido o percentual de eficácia das decisões da Corte.

Entre as ações que são monitoradas estão: as decisões do Tribunal que resultem em determinações a serem cumpridas pelo jurisdicionado, inclusive medidas cautelares, bem como a adoção das medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas nos casos de contas julgadas; recomendações para adoção de providências; ações constantes do Plano de Ação encaminhado ao Tribunal pela unidade jurisdicionada; compromissos

⁸³ GOIÁS. Resolução nº 11, 17 de novembro de 2016. Disponível em: <<https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso/AbraPDF?key=712821422491041071022471341391541512032791281971032102881931252231702861581481542981832922231612>>. Acesso em: 03 fev. 2017.

⁸⁴ Consulta à Planilha MMD-TC QATC 2015 – Mapa de controle e monitoramento dos índices de qualidade e agilidade do controle externo.

assumidos nos Termos de Ajustamento de Gestão; e decisões cujos monitoramentos tiverem sido determinados nos respectivos acórdãos.⁸⁵

Quando se trata de controle e coordenação dos processos de monitoramento de determinações e recomendações, quem tem competência é o Serviço de Monitoramento da Secretaria de Controle Externo. Já em relação ao controle e a supervisão dos processos de monitoramento de decisões que envolvam aplicação de multas e imputação de débitos, a competência é da Secretaria Geral da Corte.

Destaca-se que, acerca do controle do cumprimento das decisões, hoje compete à Secretaria Geral, por meio de suas Gerências e Serviços: publicar as decisões e controlar os prazos fixados para apresentação de documentos e informações; providenciar citações e intimações dos responsáveis e interessados; comunicar ao Serviço de Monitoramento quanto à interposição de recursos com efeito suspensivo; certificar, nos autos, o trânsito em julgado das decisões e o registro no sistema; controlar e acompanhar a execução das decisões do Tribunal que imputem débito ou apliquem multa, bem como adotar ações efetivas para os devidos recebimentos; controlar o prazo para que a pessoa jurídica pública lesada promova as medidas legais para o devido ressarcimento, assim como para o pagamento das multas ou encaminhamento para cobrança judicial; manter atualizado os cadastros de informações necessárias à emissão de relatórios quanto às outras sanções, entre outras funções⁸⁶.

O Serviço de Monitoramento também implantou uma ferramenta inovadora de controle e transparência, com o apoio da Gerência de Tecnologia da Informação, para registro eletrônico das decisões do Tribunal, denominada Agenda do Cumprimento de Decisões. Por meio dessa Agenda, os órgãos e entidades jurisdicionadas encontrarão dados importantes, o que possibilita a obtenção de informações quanto à regularidade de suas obrigações junto ao TCE, facilitando a administração de seus compromissos e evitando possíveis sanções por desconhecimento ou descumprimento de prazos, além de favorecer a continuidade administrativa quando das mudanças de gestão.⁸⁷

Quanto ao MMD-QATC acima mencionado, ressalta-se que o TCE-GO recebeu nota 3,5 na avaliação realizada em 2015. A Presidente da Corte, à época, determinou que todos os setores se empenhassem para atender às exigências e índices do MMD-TC. No ano seguinte, a

⁸⁵ Art. 3º da Resolução.

⁸⁶ Apresentado pelo Art. 15 da Resolução.

⁸⁷ Apresentado pelo Art. 17 da Resolução.

Associação dos Tribunais de Contas retornou ao Tribunal⁸⁸ para nova apreciação⁸⁹ e o resultado do segundo relatório demonstrou avanço expressivo, dado o curto lapso temporal, ao apresentar nota 7,0. Percebe-se que a atuação do Serviço de Monitoramento e a adoção de outras medidas relacionadas a diferentes áreas, após a primeira avaliação da Atricon, trouxeram ao Tribunal grande melhoria em relação ao seu desempenho perante o MMD-TC.

Mediante pesquisa a outros Tribunais de Contas brasileiros, realizada pela equipe do Serviço de Monitoramento do TCE-GO nos últimos anos, a fim de identificar as boas práticas adotadas pela maioria dos TC's a respeito do acompanhamento das decisões proferidas pelas Cortes, obteve-se a informação de que não há, em geral, um setor específico para realizar as tarefas de monitoramento. Segundo percepções obtidas junto ao Serviço de Monitoramento⁹⁰, nos Tribunais de Contas dos Estados do Paraná, de Mato Grosso, de Minas Gerais e no TCU, há sistema de acompanhamento que atua junto aos setores já existentes no Tribunal, não havendo um serviço estruturado para tratar especificamente desse assunto, diferente do que ocorre no TCE de Goiás, o qual se destaca mediante a criação do Serviço de Monitoramento, inovando em busca de maior controle, efetividade e eficácia de suas deliberações.

3.2 Análise de dados

Foi realizada pesquisa de dados junto ao Serviço de Controle das Deliberações - setor pertencente à Secretaria Geral do TCE-GO -, utilizando-se de relatórios⁹¹ obtidos no atual sistema de informações e na base de dados do Órgão. O objeto do levantamento foram os acórdãos que proferiram imposição de multa no período de 2013 a 2016. Entre essas multas, foram identificadas as pagas integralmente; as parceladas; as canceladas em virtude de o responsável vencer na fase recursal; as que não foram arrecadadas, tendo em vista as multas que o responsável recorreu e também as que não foram pagas.

O gráfico abaixo mostra que, durante os anos de 2013, 2014, 2015 e 2016, o TCE-GO aplicou multas no valor total de R\$ 341.829,93. Dentre essas sanções aplicadas, as que foram pagas durante o período delimitado corresponderam apenas à quantia de R\$ 7.075,32. Percebe-se que o valor arrecadado foi discrepante em relação ao aplicado, mostrando-se muito abaixo do esperado, principalmente pelo longo decurso de tempo, tendo em vista o prazo de

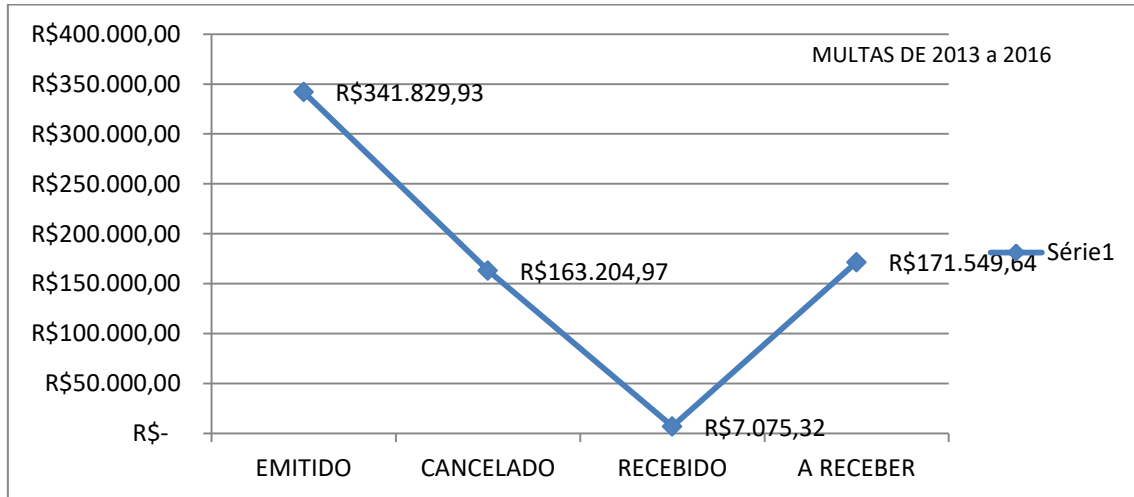
⁸⁸ Evento realizado no Auditório do TCE-GO para lançamento da Plataforma Fórum de Bibliotecas Digitais no TCE de Goiás e palestra “Os servidores dos Tribunais de Contas em sua missão constitucional”, proferida pelo advogado e professor de Direito Administrativo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes.

⁸⁹ Reavaliação excepcional a pedido da Presidente da Corte, à época.

⁹⁰ Informação obtida mediante consulta à Chefia de Monitoramento.

⁹¹ Com auxílio da Chefia de Controle das Deliberações e Chefia do Serviço de Sistemas de Informação.

15 dias que a Lei Orgânica e o Regimento Interno da Corte oferecem ao responsável para efetuar e comprovar o pagamento da dívida decorrente de cominação de multa.



Fonte: Gráfico elaborado pela Chefia do Serviço de Sistemas de Informação.

O gráfico também aponta que dentre as multas aplicadas durante o período, foi cancelada uma quantidade muito considerável, resultando na importância de R\$ 163.204,97, quase metade da quantia total que foi imposta. Esse cancelamento se deu em virtude de êxito dos gestores nos recursos interpostos contra as multas. Percebe-se ainda que existe a receber o montante de R\$ 171.549,64. Composto esse valor estão as multas que ainda tramitam em recurso e aquelas que permanecem em aberto pelo não pagamento.⁹²

De acordo com a tabela abaixo, dentre os acórdãos do TCE-GO que impuseram multa nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016: apenas 2% do valor total das multas aplicadas foi recebido pelo Tribunal; 50% da importância ainda está em aberto, tendo em vista os gestores que aguardam julgamento do recurso e os que não pagaram; e 48% do valor foi cancelado, mediante recurso favorável ao gestor.

Fonte: Tabela elaborada pela Chefia do Serviço de Sistemas de Informação.

CONSOLIDAÇÃO DOS VALORES DE 2013 A 2016			
EMITIDO	R\$	341.829,93	100%
CANCELADO	R\$	163.204,97	48%
RECEBIDO	R\$	7.075,32	2%
A RECEBER	R\$	171.549,64	50%

⁹² Até fevereiro de 2017, mês em que a pesquisa foi encerrada.

Portanto, conforme a análise de todos os dados, a pesquisa demonstrou que as decisões do Tribunal de Contas do Estado de Goiás que aplicaram multas entre os anos de 2013 e 2016 foram pouquíssimo eficazes, tendo em vista o baixo percentual do valor arrecadado pela Corte.

3.3 Fundo de Modernização

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás possui um Fundo de Modernização há mais de 12 anos. Criado em 06 de dezembro de 2004 pela Lei nº 15.034⁹³, tem por objetivo a complementação dos recursos financeiros destinados aos projetos de modernização, desenvolvimento, aperfeiçoamento e especialização de recursos humanos do Tribunal, bem como de ampliação e reaparelhamento de suas instalações.⁹⁴

Os valores provenientes de multas e sanções pecuniárias contratuais, bem como os resultantes da aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica e Regimento Interno do Tribunal, são destinados ao Fundo, compondo suas fontes de receitas.⁹⁵ Além dessas, também são fontes de receitas os valores provenientes de corte no pagamento de pessoal; recursos oriundos de convênios firmados pelo Tribunal com entidades Públicas ou Privadas; valores de inscrições em concursos públicos realizados pela Corte; doações; rendimentos de aplicações financeiras de recursos movimentados pelo Tribunal em bancos oficiais; alienação de bens do TCE considerados inservíveis ou antieconômicos; dotação orçamentária própria e créditos consignados no Orçamento Geral do Estado e em outras leis, cauções e depósitos que reverterem a crédito do Tribunal; saldo financeiro positivo, apurado em balanço anual do próprio fundo; emolumentos de natureza indenizatória⁹⁶, entre outros.

Segundo a Lei, todos os recursos do Fundo de Modernização são movimentados, exclusivamente, em conta especial própria do Tribunal, aberta junto ao Banco do Brasil. O Presidente da Corte é quem gere o Fundo de Modernização. Compete a ele: incluir os recursos no orçamento do Fundo antes de aplicá-los; organizar o cronograma financeiro de receita e despesa e acompanhar sua execução; fazer a aplicação das disponibilidades de caixa, bem como responsabilizar-se pela execução do cronograma físico-financeiro do projeto ou da

⁹³ GOIÁS. Lei nº 15.034, de 06 de dezembro de 2004. Disponível em: <https://tccenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/000102/Res.%20Norm.%2006-05%20FMTCE_noPW.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2017.

⁹⁴ GOIÁS, Tribunal de Contas do Estado. Comunicação. Notícias TCE. Disponível em: <<http://www.tce.go.gov.br/Noticia/Detalha?noticia=564>>. Acesso em 03 fev. 2017.

⁹⁵ No TCU, os recursos provenientes das sanções aplicadas vão para o Tesouro Nacional.

⁹⁶ Apresentado pelo Art. 3º da Lei nº 15.034/2004.

atividade orçamentária, com auxílio do agente financeiro, que hoje é representado pela Gerência de Orçamento e Finanças⁹⁷; zelar pela adequada utilização dos recursos; e examinar e aprovar projetos para modernização administrativa.⁹⁸

Mediante consulta realizada junto à Gerência de Orçamento e Finanças⁹⁹, alinhada aos dados colhidos no Serviço de Controle das Deliberações¹⁰⁰ da Corte, obteve-se a informação de que no período de 2013 a 2016, recorte temporal delimitado para esta pesquisa, houve a entrada de R\$ 63.368,35 ao Fundo de Modernização do TCE-GO. Sendo esse valor referente apenas ao recebimento de multas, tanto as aplicadas durante o intervalo de tempo estabelecido, quanto aquelas que já haviam sido aplicadas anteriormente e só foram recebidas entre esses anos. Também foi verificado que dentro desse período não ocorreu nenhuma saída financeira, permanecendo o total aplicado em conta especial do Tribunal, juntamente com o restante do saldo existente mediante outras fontes de receita já mencionadas, até o presente momento.¹⁰¹

3.4 Constatações e sugestões

No decorrer do presente estudo, observou-se que o resultado insatisfatório quanto ao recebimento das multas aplicadas durante o período delimitado, advém, em grande medida, do atual sistema que faz o acompanhamento das deliberações em geral, uma vez que apresenta lacunas que o tornam incompleto e falho diante da demanda apresentada pelo Serviço de Controle das Deliberações.¹⁰² Percebe-se que se houvesse um acompanhamento mais preciso e detalhado de todos os desdobramentos das decisões, mediante sistema especializado para isso, possibilitaria, por exemplo, maior controle quanto aos prazos, melhor forma de cobrança, e conseqüentemente, maior índice de recebimento dos valores aplicados, aumentando a eficácia não só das multas, mas de todas as outras deliberações que também utilizariam esse novo instrumento.

⁹⁷ Setor responsável pelas questões do Fundo de Modernização.

⁹⁸ Apresentado pelo Art. 6º da Lei nº 15.034/2004.

⁹⁹ Consulta à Chefia da Gerência de Orçamento e Finanças.

¹⁰⁰ Consulta à Chefia do Serviço de Controle das Deliberações.

¹⁰¹ Refere-se ao mês de fevereiro de 2017.

¹⁰² O sistema de informações, bem como o serviço que o utiliza no controle das deliberações do TCE-GO, não são objetos de estudo desse Artigo. No entanto, é indispensável incluí-los na reflexão quanto às razões de essa área específica do TCE-GO ter se mostrado pouco eficaz. Por meio de informações obtidas nos setores relacionados à multa, foi detectada a necessidade de aprimoramento do atual sistema integrado de dados do TCE-GO. Os servidores responsáveis apresentaram insatisfação com a sistemática atual e deram sugestões de novos projetos para o aperfeiçoamento, o que resultará em agilidade, eficiência e eficácia nas decisões do Órgão.

Nos últimos anos, o TCE-GO tem atuado na atualização da legislação específica, adaptando as normas às necessidades que a prática diária do controle externo requer, no intuito de suprir as faltas e falhas, bem como aprimorar o que já funciona, padronizando seus documentos para melhor e mais rápida execução de atos, implantando novas áreas de atuação, buscando adequação aos índices do MMD-QATC e oferecendo inovação tecnológica para execução dos serviços. No entanto, nota-se, com o produto da pesquisa quantitativa realizada, que as multas aplicadas entre os anos de 2013 e 2016 não alcançaram de forma plena e nem mesmo satisfatória o resultado pretendido, qual seja a arrecadação dos valores impostos com a finalidade de punir os gestores que praticaram atos ilegais ou irregulares junto à Administração. Este fato comprova que o atual cenário da Corte, no aspecto sancionatório pecuniário, apresenta-se carente de aprimoramento.

Nesse sentido, tendo em vista os serviços já existentes no TCE-GO, além das leis, regimentos e resoluções favoráveis ao crescente desenvolvimento do Órgão, sugere-se, como resultado desse estudo, a criação de um sistema especializado, junto à Secretaria Geral da Corte, para o acompanhamento de todas as decisões proferidas pelo Tribunal, inclusive das multas – objeto trabalhado –. Tal instrumento seria totalmente interligado ao atual sistema de gestão de documentos, de forma a oportunizar o cruzamento de dados, bem como a emissão de relatórios gerenciais, permitindo, quanto às multas, a identificação com rapidez dos gestores, bem como todas as outras necessidades referentes aos seus desdobramentos.

Acredita-se que esse novo sistema pode viabilizar o total monitoramento das multas, de modo a controlar e acompanhar as decisões, desde a imposição até a arrecadação, assim, facilitando e agilizando a adoção das ações efetivas para o devido recebimento, bem como obtendo o controle dos prazos para que se promovam as medidas legais para o pagamento ou encaminhamento à cobrança judicial.

Mediante informações atuais obtidas no Serviço de Controle das Deliberações¹⁰³, percebeu-se que existe proposta para a realização de Termo de Cooperação entre o TCE-GO e a SEFAZ, visando o maior e melhor controle dos processos que aplicam multa e imputam débito, de modo a alinhar estratégias de ambos os órgãos em prol da Administração Pública e da sociedade, em busca da otimização do cumprimento das medidas cabíveis para o recebimento dos valores. Também foi verificado junto ao referido Serviço, que atualmente há estudos iniciais entre os setores da Secretaria Geral vislumbrando o aprimoramento do atual

¹⁰³ Por meio de consulta à Chefia do Serviço.

sistema de controle das deliberações, no intuito de melhorar os métodos de aplicação, cobrança e acompanhamento das decisões em geral, inclusive das multas.

CONCLUSÃO

Durante a elaboração do presente trabalho, procurou-se desenvolver um estudo específico quanto as multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Para alcançar o resultado pretendido – detectar se o Tribunal tem sido eficaz em sua aplicação de penalidades pecuniárias, com a delimitação temporal de 3 anos (2013 a 2016) para a pesquisa -, percorreu-se um raciocínio teórico acerca do controle externo, iniciando na origem do Tribunal de Contas brasileiro, passando por sua estruturação, funções, competências - especialmente a sancionatória -, caminhando também pela natureza jurídica das decisões, bem como a execução, sem, contudo, a pretensão de exaurir o vasto conteúdo a que se refere.

Adentrou-se ao estudo de fato do órgão alvo da pesquisa – o TCE-GO -, percorrendo brevemente por sua história, explanando sobre a evolução normativa da Corte quanto ao tema multa. Para finalizar o percurso proposto, analisou-se a coleta de dados realizada mediante pesquisa junto aos setores vinculados ao tema, referente às decisões que proferiram a aplicação de multa aos gestores responsabilizados por ilegalidade e irregularidade durante o período delimitado. Verificou-se também o atual cenário da Corte em relação aos serviços e sistemas de controle das decisões.

Constatou-se que, entre os anos de 2013 e 2016 metade do valor total das multas que foram aplicadas ainda não foi recebido pela Corte, compondo esse valor tanto as multas que os gestores recorreram e ainda se encontram em fase de recursal, quanto aquelas que os gestores simplesmente não efetuaram o pagamento. Verificou-se que a eficácia das multas aplicadas foi muito baixa, resultando na arrecadação de apenas 2% dos valores aplicados, fato que chamou a atenção para o atual sistema que o Tribunal utiliza para realizar o acompanhamento dessas decisões, o qual se constatou insatisfatório, carecendo de aperfeiçoamentos e ajustes.

Notou-se que o TCE-GO possui legislação suficiente e estrutura institucional capacitada para a aplicação, controle e acompanhamento de suas deliberações, mediante as Gerências, Secretarias e Serviços próprios para a execução de seus atos. No entanto, ante o levantamento e a análise dos dados numéricos, restou evidenciado que o Órgão deixou de obter recursos advindos de multas, que também é fonte de receitas para o Fundo de Modernização do TCE-GO, o que reflete, a longo prazo e se assim permanecer a situação

institucional, em perda da capacidade de investir, por exemplo, em capacitação de pessoal e reaparelhamento estrutural.

Portanto, identificou-se a necessidade de um melhor controle e acompanhamento das multas aplicadas, para resultar em índices mais satisfatórios e significativos para o Tribunal, fato que beneficiará diretamente a Corte e indiretamente a sociedade goiana, uma vez que o aperfeiçoamento das boas práticas oferecidas pelo Tribunal representa não só a evolução e desenvolvimento do órgão responsável pelo controle financeiro do Estado, como também maior segurança e credibilidade à população, além de demonstrar aos órgãos jurisdicionados que o Tribunal de Contas é atuante e eficaz em suas funções.

Entre outras possibilidades existentes para o aperfeiçoamento dessa área de atuação do TCE-GO, sugeriu-se a implantação, junto à Secretaria Geral – Setor que controla o cumprimento das decisões da Corte por meio de suas Gerências e Serviços -, de um sistema especializado para monitoramento de todas as decisões proferidas pelo Tribunal, inclusive as sanções, o qual seja totalmente conectado ao atual sistema de gestão de documentos, de forma a oportunizar a comunicação dos dados e permitir a identificação rápida dos gestores multados, a fim de viabilizar o acompanhamento de todo o procedimento relacionado à aplicação de multa, observando o controle dos prazos para promover as medidas legais, a fim de alcançar o pagamento tempestivo por parte do gestor responsável ou o encaminhamento do processo de execução à cobrança judicial.

Com isso, acredita-se que a criação desse novo sistema pode proporcionar aos servidores responsáveis pela gestão das deliberações, especialmente as multas – objeto desse estudo -, o total monitoramento de seus desdobramentos, possibilitando ao TCE-GO ampliar a eficácia de suas decisões que implicam na imposição dessa sanção, no sentido de obter maior índice de arrecadação.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan. **Controle Externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ASMAR, José. **Um Tribunal de História**. Goiânia: Kelps, 2000.

BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. **O Sistema Tribunais de Contas e Instituições Equivalentes**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. **Vade Mecum Tributário**. 6ª ed. Recife: Armador, 2006.

_____. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. **Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.** Brasília, DF, 22 abr. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 29 dez. 2016.

_____. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. **Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967.** Brasília, DF, 19 out. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm>. Acesso em: 02 jan. 2017.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil.** Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 05 jan. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Incidente de Uniformização de Jurisprudência TC 030.926/2015-7.** Acórdão nº 1441/2016 – TCU – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 08 jun. 2016. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2016_20.pdf> Acesso em: 17 mar. 2017.

CEARÁ, G1. **Assembleia Legislativa do Ceará aprova a extinção do TCM.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2016/12/assembleia-do-ceara-aprova-extincao-do-tribunal-de-contas-dos-municipios.html>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Multa Administrativa na Lei de Responsabilidade Fiscal.** *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, ano 1, n. 8, out. 2001. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=748>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Multas aplicadas pelos Tribunais de Contas: limites do Poder Punitivo Pecuniário e devido processo legal.** *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, ano 2, n. 21, nov. 2002. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=2701>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil.** 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 3 v.

GOIÁS. Constituição do Estado de. Disponível em: <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-08/constituicao-1947.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

_____. Constituição do Estado. Goiânia, GO, 05 out. 1989. Disponível em: <http://www.gabinetcivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm>. Acesso em: 16 jan. 2017.

_____. Lei nº 6.830, de 12 de dezembro de 1967. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.** Goiânia, GO, 12 dez. 1967. Disponível em: <http://www.gabinetcivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/1967/lei_6830.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

_____. Lei nº 11.651, de 26 de dezembro de 1991. **Institui o Código Tributário do Estado de Goiás.** Goiânia, GO, 26 dez. 1991. Disponível em: <<http://www.sefaz.go.gov.br/>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

_____. Lei nº 12.785, de 21 de dezembro de 1995. **Aprova a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás e dá outras providências.** Goiânia, GO, 21 dez. 1995. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=3277>. Acesso em: 23 jan. 2017.

_____. Lei nº 15.034, de 06 de dezembro de 2004. **Institui o Fundo de Modernização do Tribunal de Contas do Estado de Goiás – FMTCE-GO.** Goiânia, GO, 06 dez. 2004. Disponível em: <https://tcenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/000102/Res.%20Norm.%2006-05%20FMTCE_noPW.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2017.

_____. Lei nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007. **Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.** Goiânia, GO, 17 dez. 2007. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=7326>. Acesso em: 19 jan. 2017.

_____. Regimento Interno do Tribunal de Contas. Goiânia, GO, 14 fev. 1953. Disponível em: <<https://tcenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/003307/1%C2%BA%20RITCE%201953%20COMPLETO.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. Resolução nº 1, de 08 de fevereiro de 2017. **Atualiza o valor máximo da multa a que se refere o caput do art. 112 da Lei Estadual nº 16.168, de 11/12/2007.** Goiânia, GO, 08 fev. 2017. Disponível em: <<https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso/AbraPDF?key=712821522402041361022471341602641512032791981971032102881931252231702861581481542981332922431112>>. Acesso em: 08 fev. 2017.

_____. Resolução nº 002, de 03 de julho de 2014. **Atualiza o valor máximo da multa a que se refere o caput do art. 112, da Lei estadual nº 16.168, de 11-12-2007.** Goiânia, GO, 03 jul. 2014. Disponível em: <https://tcenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/003269/RN002_2014_Altera_Valor_Multa_art112_LOTCE.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2017.

_____. Resolução nº 006, de 10 de dezembro de 2014. **Atualiza o valor máximo da multa a que se refere o caput do art. 112, da Lei estadual nº 16.168, de 11-12-2007.** Goiânia, GO, 10 dez. 2014. Disponível em: <https://tcenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/003269/RN006_2014_Atualiza_Valor_Multa_art112_LOTCE.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2017.

_____. Resolução nº 006, de 30 de novembro de 2005. **Regulamento do Fundo de Modernização do Tribunal de Contas do Estado de Goiás – GO.** Goiânia, GO, 30 nov. 2005. Disponível em: <https://tcenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/000102/Res.%20Norm.%2006-05%20FMTCE_noPW.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2017.

_____. Resolução nº 007, de 16 de dezembro de 2015. **Promove adequações na estrutura organizacional do TCE-GO, alterando a Resolução Normativa nº 009/2012.** Goiânia,

GO, 16 dez. 2015. Disponível em: https://tcenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/003408/RN_007_2015_Altera_RN009_2012_NotaVideRN_009_2016_Alterada_11_2016_COMPLETA.pdf. Acesso em: 07 fev. 2017.

_____. Resolução nº 11, 17 de novembro de 2016. **Dispõe sobre o monitoramento de decisões no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.** Goiânia, GO, 17 nov. 2016. Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso/AbraPDF?key=712821422491041071022471341391541512032791281971032102881931252231702861581481542981832922231612>. Acesso em: 03 fev. 2017.

_____. Resolução nº 014, de 20 de dezembro de 2012. **Atualiza o valor máximo da multa a que se refere o caput do art. 112, da Lei estadual nº 16.168, de 11/12/2007.** Goiânia, GO, 20 dez. 2012. Disponível em: https://tcenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/003268/RN014_2012_Atualiza_Valor_Maximo_Multa_Art112_Lei_16.168_LOTCE.pdf. Acesso em: 31 jan. 2017.

_____. Resolução nº 018, de 15 de outubro de 2009. **Institui modelos de acórdãos de aplicação de multa e imputação de débito com vistas à padronização desses documentos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás e dá outras providências.** Goiânia, GO, 15 out. 2009. Disponível em: https://tcenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/004003/RES_018_2009_Modelos_Acorda_os_COMPLETA.pdf. Acesso em: 24 jan. 2017.

_____. Resolução nº 22, de 14 de setembro de 2008. **Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.** Goiânia, GO, 14 set. 2008. Disponível em: https://tcenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/003251/REGIMENTO%20INTERNO%20-%20CONSOLIDA%C3%87%C3%83O%20AT%C3%89%20RN_012_2016.pdf. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. Resolução nº 744, de 01 de junho de 2001. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.** Goiânia, GO, 01 jun. 2001. Disponível em: https://tcenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/003307/RES_744_2001_29_05_2001_RITCE.pdf. Acesso em: 23 jan. 2017.

_____. Resolução nº 744, de 01 de junho de 2001. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.** Texto atualizado até 04/11/04. Goiânia, GO, 01 jun. 2001. Disponível em: https://tcenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/003307/RES_744_2001_ATUALIZADA_2005_RITCE.pdf. Acesso em: 23 jan. 2017.

_____. Resolução nº 1.733, de 22 de dezembro de 1967. **Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.** Goiânia, GO, 22 dez 1967. Disponível em: <https://tcenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/003307/1%C2%BA%20RITCE%201953%20COMPLETO.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. Resolução nº 2.631, de 06 de junho de 1996. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.** Goiânia, GO, 06 jun 1996. Disponível em:

https://tcenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/003307/RES_2631_06_06_1996_RITCE.pdf. Acesso em: 23 jan. 2017.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Comunicação. Notícias TCE.** Disponível em: <http://www.tce.go.gov.br/Noticia/Detalha?noticia=564>. Acesso em 03 fev. 2017.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **História.** Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/Instituicao/Historia>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Identidade Organizacional.** Disponível em: <http://pei.sites.tce.go.gov.br/plano-estrategico/identidade-organizacional/>. Acesso em: 17 jan. 2017.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Legislação de Interesse (13).** Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/CategoriaDownload?idCategoria=3&ordenacao=2>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **UM TCE MELHOR.** Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/CategoriaDownload?idCategoria=2517>. Acesso em: 17 jan. 2017.

GOMES, Adhemar Martins Bento. **A Trajetória dos Tribunais de Contas.** Salvador: Copyright, 2002.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas.** Belo Horizonte: Fórum, 2003.

ONLINE, O Povo. **Presidente do STF suspende PEC que extinguiu TCM-CE.** Disponível em: <http://www.opovo.com.br/app/opovo/politica/2016/12/29/noticiasjornalpolitica,3676909/presidente-do-stf-suspende-pec-que-extinguiu-tcm-ce.shtml>. Acesso em: 29 dez. 2016.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo.** 5 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. **As multas nos tribunais de contas: estrutura lógica da regra sancionatória.** *Interesse Público - IP*, Belo Horizonte, ano 16, n. 83, jan./fev. 2014. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=106628>. Acesso em: 10 nov. 2016.

SOUSA, Alfredo José *et alii*. **O Novo Tribunal de Contas.** 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.