

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Aviso nº 12, de 2012, do Tribunal de Contas da União (nº 210-Seses-TCU-Plenário, de 2012, na origem), que encaminha ao Senado Federal cópia do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC 022.631/2009-0, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, pelo qual foi aprovado Relatório de Monitoramento decorrente do Acórdão 1.817/2010 – Plenário, relativo a Levantamento de Auditoria com enfoque na gestão da arrecadação de multas administrativas aplicadas por órgãos e entidades federais.

RELATOR “ad hoc”: Senador **ANIBAL DINIZ**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao conhecimento desta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Aviso da CMA (AMA) nº 12, de 2012, do Tribunal de Contas da União (nº 210-Seses-TCU-Plenário, de 2012, na origem), cujo objeto é discriminado em epígrafe.

O Tribunal de Contas da União (TCU) cumpre sua missão constitucional de auxiliar o Congresso Nacional a exercer o controle externo da atividade administrativa do Estado ao encaminhar a esta Casa cópia do Acórdão nº 3482/2012-TCU-Plenário e dos Relatório e Voto que o fundamentaram. O *decisum* da Corte de Contas foi exarado em sede do TC 022.631/2009-0, cujo objeto é o Monitoramento de outro Acórdão, este de número 1-817/2010 – Plenário, que contém as conclusões de Levantamento de Auditoria com enfoque na gestão da arrecadação de multas administrativas aplicadas por órgãos e entidades federais.

O Levantamento original apurou um leque de problemas relativos à arrecadação das multas aplicadas em sede administrativa por grande número de órgãos federais, a saber:

- a) baixo percentual de arrecadação em relação ao total das multas lavradas;
- b) baixo grau de inscrição de devedores inadimplentes das multas no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN);
- c) Falhas na própria concepção e implementação do CADIN, que impediam a identificação individualizada das multas por responsável, o que gera uma série de fragilidades na função de controle daquele sistema;
- d) Elevado grau de cancelamento ou redução de multas ainda em nível administrativo.

Naquela ocasião, o Tribunal efetuou determinações às entidades envolvidas abordando cada uma das fragilidades detectadas. Das providências por elas informadas, examinadas no monitoramento, conclui a Corte de Contas que as providências determinadas foram atendidas com resultados exitosos, pois todas as entidades providenciaram a regularização das inscrições pendentes no CADIN, bem como a conclusão de providências para ajuizamento ou cobrança administrativa daqueles processos com maior risco de prescrição temporal.

Por outro lado, duas constatações básicas tiveram suas causas discutidas entre o Tribunal e os jurisdicionados, sem contudo possibilidade de solução imediata. A primeira é a alta proporção dos cancelamentos ou reduções na instância administrativa, que sofre influência de vários fatores outros que não apenas a eficácia da ação do órgão sancionador: alterações de legislação que reduziram os valores das penalidades (caso particular do Banco Central e da Aneel); jurisdição recursal por parte de outros órgãos administrativos, retirando da entidade sancionadora o poder de manter as sanções; a existência em algumas agências de um legado de processos sancionatórios antigos com vícios de origem, provenientes das entidades que as antecederam, e que exigiram expressivo percentual de anulação (é o caso em especial da ANAC).

A segunda constatação é o baixo resultado final da arrecadação diante do montante das multas lavradas, que tem múltiplas causas cujo conhecimento apenas começa a desenhar-se a partir do trabalho de fiscalização examinado. Envolvem, entre outros motivos, a inadequação

das normas procedimentais (em especial pela existência de múltiplas instâncias recursais); um número considerável de suspensão da exigibilidade das multas por força de decisões judiciais; alterações frequentes na legislação; insuficiência de recursos humanos e materiais nas entidades para fazer frente ao processamento do volume de penalidades aplicadas; dificuldades materiais comuns aos processos de execução fiscal, como a localização do devedor e a reserva de seu patrimônio. Este ponto é afetado inclusive por circunstâncias que são a uma primeira vista positivas para o resultado da ação administrativa, como a opção por substituir multas por termos de compromisso e ajuste de conduta (relatada pela ANS) e o próprio valor elevado das multas, que desestimula o pagamento voluntário).

Neste quesito mais abrangente, o Tribunal tomou nota de uma miscelânea de medidas adotadas pelas agências e entidades que considerou boas práticas, com potencial de reduzir ao longo do tempo o problema apontado.

No que se refere ao CADIN, o relatório é assertivo em considerar adequadas as medidas propostas pela Secretaria do Tesouro Nacional, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e o Banco Central no sentido de corrigir as insuficiências apontadas, asseverando que sua aplicação permitirá minorar as insuficiências apontadas por esse sistema.

Como determinações essenciais, o TCU:

- a) fixa uma série de regras quanto à competência para inscrição no CADIN das multas impostas pelo próprio TCU;
- b) determina prazos para que os órgãos responsáveis relatem detalhadamente as providências adotadas para melhoria técnica do sistema CADIN, inclusive no que tange à sua integração eletrônica com o SIAFI;
- c) determina a cada um dos órgãos e entidades envolvidos com a imposição e arrecadação de multas que publiquem, em seus relatórios anuais de gestão, as estatísticas relativas a multas lavradas e arrecadadas, inadimplentes inscritos no CADIN, multas suspensas ou canceladas administrativamente, e outros aspectos da gestão das multas.

Foram enviadas cópias do relatório a várias Comissões das Casas do Congresso Nacional que detém competências sobre as áreas finalísticas dos órgãos e entidades examinados, entre as quais esta

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle.

II – ANÁLISE

É louvável a iniciativa do Tribunal de Contas ao realizar um estudo sistêmico, transversal, de um processo gerencial que afeta a toda a Administração Pública. De fato, as multas e penalidades pecuniárias não são essencialmente ferramenta de arrecadação, mas sim instrumentos de uma política maior de regulação do organismo público que as aplica. O ideal é que não houvesse multa alguma, por estarem os administrados cumprindo integralmente suas obrigações sem necessidade de sanção estatal.

Tendo em vista essa peculiaridade, um estudo transversal como o aqui desenvolvido não pode deixar de ser exploratório em sua natureza, já que a dinâmica da arrecadação de multas dependerá da dinâmica regulatória de cada agência governamental. Os Acórdãos examinados levantaram as primeiras indicações de risco em cada área e ainda abordaram exaustivamente aqueles aspectos administrativos comuns a todos (como a utilização do CADIN). Destaco, em particular, a determinação de publicação das informações relativas às multas nos relatórios de gestão, providência que dotará as agências de um instrumento gerencial de grande potencial para promover a eficiência nessa atividade. Muito pouco haveria que acrescentar no aspecto administrativo ao que o TCU já obteve de bons resultados com essa fiscalização, cabendo desde logo saudar a qualidade e oportunidade da iniciativa da Corte de Contas.

Atrevo-me, porém, a propor uma pequena mas importante extensão do trabalho, sob uma perspectiva eminentemente regulatória. A arena regulatória das políticas públicas, das quais as sanções pecuniárias são instrumento por excelência, tem por cerne a restrição de determinados direitos e interesses privados dos entes regulados, em benefício do interesse geral. Ora, essa dinâmica implica, com frequência, em fortes conflitos de interesse que caberia ao menos conhecer. Um fator relevante desses conflitos é a dimensão dos interesses em jogo, ou seja, a medida dos recursos políticos e econômicos dos agentes envolvidos no jogo regulatório.

É essa distribuição de poder relativo que poderia ser explorada numa avaliação do processo sancionatório, contribuindo com a abordagem

de cada uma das políticas setoriais. Devedores de grandes valores têm mais multas canceladas ? As multas de menor valor são mais eficazmente cobradas ? O valor das multas aplicadas a cada destinatário dá uma primeira medida do montante de recursos envolvidos na atividade regulada e fornece até mesmo pistas sobre a estratégia de fiscalização necessária: um conjunto de muitas pequenas multas dispersas ao longo do território denota uma atividade estatal pulverizada, passível de descentralização; multas concentradas em grandes grupos econômicos apontarão uma atividade regulatória complexa, com fortes tendências à judicialização e à captura regulatória.

Não existirão aqui, evidentemente, restrições envolvendo eventual sigilo, uma vez que se trata de atividades administrativas plenamente vinculadas de persecução administrativa de comportamentos contrários à lei e ao interesse público, matéria de absoluta sujeição ao princípio constitucional de transparência. As sanções a que responde por atos ilícitos não são, sob qualquer aspecto, informação da vida privada de qualquer cidadão ou empresa (lembrando ainda que trata-se de multas, que são distintas dos tributos por definição do próprio Código Tributário Nacional, não se lhes aplicando a natureza nem as disposições de privacidade do sigilo fiscal)

É esta a proposição que faço para complementar os trabalhos desta auditoria: que a Comissão tenha mapeado o perfil das multas aplicadas por destinatário, como evidência sobre o ambiente de relações entre regulador e regulado em cada agência. Para tanto, proponho que se requeira ao TCU um acréscimo nas informações ora levantadas, na mesma linha temática de toda sua atuação anterior.

Nesse sentido, com fulcro no art. 71, inc. VIII, da Lei da República, bem como no art. 102-A, inc. I, alíneas 'c' e 'e', do Regimento Interno do Senado Federal, proponho a aprovação do requerimentos de informação em anexo a este Relatório. Quanto ao Aviso propriamente dito, tendo cumprido as suas finalidades informativas e não havendo mais providências a adotar, cabe propor o arquivamento.

III – VOTO

À luz do exposto, opinamos pelo conhecimento e arquivamento do Aviso nº 12, de 2012, do Tribunal de Contas da União, juntamente com os documentos que o acompanham, bem como que, com

espeque no art. 71, inc. VIII, da Constituição Federal, bem como no art. 102-A, inc. I, alíneas 'c' e 'e', do Regimento Interno do Senado Federal, seja encaminhado o seguinte requerimento de informação:

REQUERIMENTO Nº , DE 2012 – CMA

Nos termos do art. 71, inciso VII, da Constituição Federal e do art. 102-A, inc. I, alíneas 'c' e 'e', do Regimento Interno do Senado Federal, requeiro seja solicitado ao Tribunal de Contas da União que informe, em relação à fiscalização da gestão da arrecadação de multas administrativas aplicadas por órgãos e entidades federais de que tratam os Acórdãos 1.817/2010 – Plenário e 482/2012 – Plenário, as seguintes informações (que podem ser apresentadas em meio eletrônico) em relação a cada órgão ou entidade, individualizadas por devedores:

- a) quantidade e valor das multas aplicadas;
- b) quantidade e valor das multas que sofreram cancelamento, redução ou suspensão na instância administrativa
- c) percentual de recolhimento das multas aplicadas
- d) se disponível, o valor da transação ou ilícito a que se refere a multa.

Sala de Reuniões da Comissão, 28 de agosto de 2012

Senador RODRIGO ROLLEMBERG, Presidente

Senador ANIBAL DINIZ, Relator “ad hoc”