



Fiscalização aponta oportunidades de melhorias em arrecadação de multas administrativas

Há uma infinidade de multas no ordenamento brasileiro, que podem ser aplicadas em variadas situações. Por descumprir um contrato, por desobedecer a uma ordem judicial ou a uma regra prevista em lei. Em essência, uma multa é aplicada quando ocorre transgressão a uma regra, ou seja, deriva de ato ilícito.

Dentre os vários tipos de multas, as administrativas são

aquelas aplicadas por órgãos ou entidades de fiscalização do poder público. Na administração pública, essa possibilidade de sancionar quem infringe determinada regra deriva do exercício do poder de polícia, que deve estar expressamente previsto em lei.

Com base na distribuição constitucional da competência para legislar, a respectiva legislação vai determinar os casos em que serão aplicadas

essas multas administrativas, bem como a devida graduação de cada uma delas, em obediência ao princípio da proporcionalidade.

No âmbito da União, há uma vasta gama de leis esparsas que atribuem a várias instituições federais, sejam órgãos ou entidades, competência para aplicar multas a quem infringir a respectiva legislação respectiva. A maioria dessas leis é relativa às agências reguladoras.

Devido à relevância do tema, o Tribunal de Contas da União tem acompanhado ações relativas à gestão e à arrecadação de multas aplicadas pela Administração Pública Federal. Segundo o relator de processo sobre o tema no TCU, ministro Raimundo Carreiro, “a ação deste tribunal já apresentou, até aqui, resultados importantes ao aperfeiçoamento da arrecadação dos créditos decorrentes de multas administrativas, sendo necessário o seguimento das ações”.

Em 2010, o TCU realizou levantamento de auditoria, que resultou no Acórdão 1.817/2010-Plenário, o qual consignou a ocorrência praticamente generalizada de algumas falhas e deficiências. Tais como o baixo percentual (inferior a 50%) de arrecadação das multas em 13 das 17 unidades fiscalizadas.

Ainda em relação ao trabalho de 2010, foi verificado o deficiente grau de inscrição de inadimplentes no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), uma vez que somente o Cade e o Ibama haviam inscritos mais da metade dos inadimplentes. O tribunal também recomendou aperfeiçoamento do Cadin, de modo que se pudesse identificar o número de multas de cada responsável.

Outra preocupação levantada pela Corte de Contas em 2010 foi o baixo percentual de ajuizamento de ações de cobrança. Junte-se a isso, no âmbito administrativo, o elevado grau de cancelamento e de redução de multas. A decorrência lógica desses eventos é a perda de receitas.

Em virtude dessa conjuntura, com vistas a corrigir as falhas detectadas, foram expedidas cinco determinações: identificação e inscrição no Cadin dos inadimplentes; levantamento de processos com maior risco de prescrição; mapeamento da quantidade e valores de multas canceladas administrativamente; esclarecimentos sobre as falhas encontradas e melhorias nos sistemas de cobrança.

Essas cinco determinações foram objeto do monitoramento que resultou na decisão mais recente: o acórdão 482/2012, do plenário do TCU. O trabalho técnico foi realizado novamente pelos auditores federais de controle externo lotados na Semag.

Em relação às inscrições no Cadin, o monitoramento revelou que essa determinação foi adequadamente atendida pelas unidades fiscalizadas. Boa parte delas relatou, inclusive, não possuir mais estoques pendentes de inscrição naquele cadastro.

Já no que concerne ao risco de prescrição das multas administrativas, o relatório do monitoramento também apontou o cumprimento da determinação. Como destaque, pode-se citar o caso da Superintendência de Seguros Privados (Susep), que realizou levantamento dos processos com mais de 720 dias sem movimentação. Identificaram-se mais de mil processos nessa situação em um total de 5.493 e tomaram-se as devidas providências para impedir a prescrição.

Por sua vez, o monitoramento do TCU considerou parcialmente atendida a determinação relativa à quantidade e aos valores das multas canceladas ou suspensas por instâncias administrativas. Neste ponto, chama a atenção o elevado percentual de cancelamento ou suspensão. O porquê de isso ocorrer é por uma conjunção de fatores, como os seguintes.

Mudanças normativas benéficas a quem foi multado, como relatado pelo Banco Central (Bacen); julgamento de recursos administrativos realizado por outros órgãos, ponto citado pela Susep; herança de estoques antigos e multas com falhas na origem, como informado pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a suspensão de processos decorrente de decisão judicial, item relatado pela Agência

Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Todos esses fatores contribuem para os elevados índices de cancelamento e de suspensão de multas administrativas. Dadas essas especificidades, as futuras fiscalizações do TCU também deverão observar o respectivo contexto.

Em outro ponto específico, determinou-se que fossem prestados esclarecimentos acerca das possíveis causas das falhas verificadas. O excessivo número de instâncias recursais, os elevados níveis de cancelamento de multas, as alterações na legislação e, some-se a isso, a insuficiência de recursos humanos e de sistemas informatizados foram apontados no monitoramento como os principais gargalos para a baixa arrecadação das multas.

As treze unidades fiscalizadas que apresentaram os menores índices de arrecadação de multas administrativas informaram quais medidas tomaram para amenizar o problema. O que denota o esforço empreendido para melhorar esses índices. Algumas dessas medidas merecem destaque por constituírem boas práticas a serem disseminadas.

A Anac conseguiu aumentar sua arrecadação de multas em 802,4%, entre 2007 e 2009. Esse resultado é fruto

da implantação de sistema informatizado de gestão de crédito. A agência passou inclusive a informar a situação dos entes regulados em seu sítio na internet.

Por sua vez, a Agência Nacional de Petróleo (ANP), além de implantar sistema informatizado para acompanhamento processual e de cobrança de créditos, aumentou efetivamente o número de seus servidores concursados.

Outra boa prática observada, no monitoramento do TCU, foi na Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). Ela concretizou sistema de cobrança administrativa, que atua previamente à execução judicial, por meio de interpelações telefônicas e eletrônicas.

O Ibama tem investido no aperfeiçoamento dos recursos de tecnologia da informação, inclusive está desenvolvendo sistema para a implantação de processo administrativo eletrônico de apuração de infrações ambientais.

Mesmo com a evolução observada, o TCU entende ser necessário continuar acompanhando o tema “multas administrativas”. Por isso, de 2012 a 2016, as unidades jurisdicionadas fiscalizadas deverão incluir, em seus relatórios anuais de gestão, seção específica de “arrecadação de multas”.

Essa seção deverá informar as pendências de inscrição no Cadin, a quantidade de processos em risco de prescrição, as multas canceladas ou suspensas, e os percentuais de recolhimento de multas administrativas. Além de relatarmos que medidas foram tomadas a fim de melhorar os itens da seção “arrecadação de multas”.

Novidade do acórdão 482/2012 é relativa à inscrição de devedores das multas do TCU no Cadin. Antes, essa competência era da Secretaria do Tesouro Nacional. Agora, será da Advocacia Geral da União, a partir da edição de nova Decisão Normativa em substituição à DN 45, de 2002.

Outro tópico abordado no acórdão 482/2012 é a respeito de melhoramentos no Cadin, para que esse cadastro seja capaz de mostrar, de forma individualizada, quantas multas e os respectivos valores para cada pessoa incluída em seus registros. Hoje só é possível uma única inscrição por devedor, independentemente de quantas multas ele tenha.

O Tribunal de Contas da União continuará monitorando as diversas ações relativas à arrecadação de multas administrativas, com o intuito de colaborar com o aperfeiçoamento desse tema, no que concerne à Administração Pública federal.