



**PROCESSO Nº** : 4166-1/2011  
**UNIDADE GESTORA** : SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO  
**ASSUNTO** : RECURSO ORDINÁRIO - CONTAS ANUAIS DE GESTÃO - 2010  
**RELATOR RECURSAL** : CONSELHEIRO VALTER ALBANO

### PARECER Nº 1.202/2012

#### I – RELATÓRIO

1. Cuida-se de Recurso Ordinário interposto pelo Sr. BRUNO SÁ FREIRE MARTINS, em face de decisão proferida por este Tribunal, por meio do Acórdão nº 4.104/2011, o qual julgou Regulares com recomendações e determinações legais, além da condenação de restituição de valores aos cofres públicos e aplicação de multa.
2. Em síntese, o recorrente apresentou suas razões recursais às fls. 2878/2898-TCE, em que pretende a retificação parcial do Acórdão 4.104/2011, determinando a exclusão das multas impostas ao recorrente, vez que representaram verdadeira ofensa aos princípios da proporcionalidade, legalidade e dignidade da pessoa humana.
3. O Conselheiro Presidente desta Corte decidiu pelo conhecimento do presente recurso, haja vista o preenchimento de todos os requisitos de admissibilidade exigidos em sede regimental, fls. 2.900/2.902-TCE.



4. Sorteado novo relator, a SECEX competente analisou o respectivo recurso ordinário e concluiu pelo não provimento dos termos recursais, devendo o Acórdão nº 4.104/2011 ser mantido na íntegra.

5. Este *Parquet* de Contas, através do Parecer nº 233/2012, de 01/02/2012 (fls. 2926 a 1931), opinou pelo conhecimento e desprovimento do Recurso Ordinário interposto, com a manutenção incólume do teor do Acórdão nº 4.104/2011.

6. Em 09/03/2012, o Sr. Bruno Sá Freire Martins solicitou vistas do presente processo, encaminhando posteriormente novos documentos e justificativas anexados às fls. 2935 a 2989-TC/MT.

7. Após despacho do Conselheiro Relator, anexado às fls. 2990-TC/MT, o auditor público externo Sr. Edmar Cláudio Marangon emitiu relatório técnico anexado às fls. 2995 a 3002- TC/MT, concluindo pelo provimento parcial do recurso, opinando pelo afastamento das irregularidades e multas imputadas ao gestor referentes aos itens 05 e 10, no valor de 11 e 02 UPF's, respectivamente.

8. Voltaram os autos para manifestação ministerial. É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

9. Inicialmente, deve-se ressaltar que os argumentos do gestor já foram exaustivamente analisados por este *Parquet* de Contas (Parecer 233/2012, de 01/02/2012, fls. 2926 a 1931), razão pela qual não serão novamente apreciadas neste novo Parecer, questões que já foram debatidas anteriormente.



10. Os memoriais juntados pelo recorrente às fls. 2936/2938 tratam especificamente:

- ✓ Item 03 – divergência entre o relatório patrimonial e a existência de bens
- ✓ Item 04 – Ausência do envio ao TCE/MT de informações referentes às ocorrências dos procedimentos licitatórios nas modalidades de pregão e convite, dos convênios de consignações e instrumentos congêneres realizados pela SAD.
- ✓ Item 05 – Não apresentação de declaração de bens
- ✓ Item 06 – Ocorrências de Irregularidades nos Pregões n°s 060/2010/SAD e 080/2010/SAD
- ✓ Item 08 – Punição excessiva em razão do mesmo fato gerador
- ✓ Item 10 – Inobservância da ordem cronológica de pagamentos

11. Ao analisar os argumentos aduzidos em cada um dos itens acima elencados, a equipe técnica concluiu pelo afastamento das irregularidades e multas imputadas ao gestor referentes aos **itens 05 e 10**, no valor de 11 e 02 UPF's, respectivamente. Em relação aos demais itens, entendeu que as justificativas trazidas pelo recorrente não foram suficientes para afastar os mesmos. O Ministério Público de Contas corrobora de tal entendimento.

12. No tocante ao **item 05**, que se refere a não apresentação de declaração de bens, conforme esclarecimento da SECEX, quando da análise da defesa (fl. 2692) a equipe de auditoria não encontrou a declaração protocolizada no



Sistema Control-P, porém, em nova consulta ao mesmo sistema, foi encontrada a referida declaração feita tempestivamente, conforme processo 10.135-4/2010 (fl. 2991).

13. Já em relação ao **item 10**, que trata da inobservância da ordem cronológica de pagamentos, efetivamente fora verificado pela equipe técnica que a imputação de tal irregularidade havia sido atribuída inicialmente ao Sr. Geraldo A. De Vitto, porém ao transcrever as irregularidades (fl. 2.311), foi também atribuída, indevidamente, ao Sr. Bruno Sá Freire Martins. Assim sendo, a mesma deve ser afastada.

14. No que se refere aos **itens 03, 04, e 06**, este *Parquet* corrobora do entendimento manifestado pela SECEX, não tendo nada a acrescentar.

15. Por fim, em relação ao **item 08**, embora concorde com a conclusão manifestada pela equipe técnica, entendo necessário alguns esclarecimentos adicionais. O gestor alega que a multa aplicada neste item, relativa a 11 UPF's em decorrência do pagamento de juros e multas incidentes sobre o atraso de obrigações contratuais, que atingiram o montante de R\$ 734,47, equivalente a 22,25 UPF's, os quais foram também determinados o ressarcimento, seria uma **excessiva punição**.

16. O recorrente fundamenta sua alegação no entendimento jurisprudencial desta Corte, especificamente o julgamento das Contas do Encargos Gerais do Estado sob a Gestão da SAD – Processo nº 41629/2011, cujo julgamento ocorreu em 13/03/2012.



17. Ao meu ver, o entendimento do gestor está absolutamente equivocado. Verifiquei as razões do voto constante dos autos por ele mencionado, e considero necessária a transcrição deste trecho:

Outro ponto que deve ficar consignado é que, por motivos diversos do explicitado pelo recorrente, ao final vou votar pela exclusão da multa de 10 UPF's/MT que lhe foi aplicada em decorrência de juros e multas incidentes sobre o atraso de obrigações contratuais (item 8 do voto – fl. 612- TC).

O posicionamento acima busca unicamente manter a coerência nas minhas decisões, pois em situações similares sempre decidi que, não havendo má-fé do gestor, a condenação de ressarcimento dos valores aos cofres públicos a meu ver já traduz uma forma suficiente de penalização.

Ainda nessa seara, é preciso deixar claro ao recorrente que a imposição de restituição deve ser mantida, pois mesmo ele não tendo agido de forma intencional, é pacífico que o administrador público deve, sim, ser responsabilizado pelos prejuízos causados ao erário, na medida em que tais situações são decorrentes da ausência de eficiência no gerenciamento dos recursos públicos que é de sua competência.

Além disso, em que pese o meu convencimento de excluir a multa do item 8, registro que a minha conduta não possui nenhuma correlação com o argumento inconsistente do recorrente quando expõe que a manutenção dessa sanção pecuniária confronta com o princípio do *Non Bis In Idem*.



Vejam: a minha decisão de excluir a multa que possui ligação com a impropriedade que causou dano ao erário está amparada no Princípio da Proporcionalidade e no próprio Regimento Interno que prevê a aplicação desse tipo de sanção como faculdade do relator (art. 287 da Resolução 14/2007). Portanto, conforme já ressaltado, sempre dispense essa multa, se no caso concreto verificar a ausência de **má-fé** do gestor.

Estou enfatizando isso, porque ao contrário do que tenta induzir o recorrente, **a multa aplicada juntamente com a condenação de restituição é plenamente possível e não constitui dupla condenação sobre o mesmo fato, tanto é que a Lei Orgânica (art. 72) e o Regimento interno (art. 287) deste Tribunal ampara esse procedimento. Ora, por razões óbvias a multa é pedagógica e a restituição visa somente a que recursos pertencentes à administração pública, ou seja, que jamais deveriam ser retirados do erário, sejam devolvidos de modo a repor o dano causado.**

18. Como bem se pode ver, o Relator daquele Recurso, Conselheiro Antonio Joaquim, **não se refere em nenhum momento a 'excessiva punição' quando cumulados glosa e multa.** Ao contrário, em seu último trecho manifesta-se claramente pelo **cabimento e legalidade de tal cumulação.** O que o Relator aprecia, naquele caso especificamente, é a presença ou não de má-fé do gestor. E como no seu entendimento, a aplicação de multa no caso de dano ao erário, é facultativa, pautando-se pelo princípio da proporcionalidade, exclui tal penalidade, determinando tão somente a restituição ao erário (esta sempre obrigatória na visão do nobre julgador).



19. Em que pese o respeito pelos argumentos e fundamentos colacionados pelo Relator Conselheiro Antonio Joaquim nas razões daquele voto, discordo de seu posicionamento.

20. Entendo que **a glosa não se traduz em punição**, ou mesmo em sanção, mas tão somente em retorno ao *status quo*, ou como bem esclareceu o Conselheiro Antonio Joaquim, “*visa somente a que recursos pertencentes à administração pública, ou seja, que jamais deveriam ser retirados do erário, sejam devolvidos de modo a repor o dano causado*”.

21. Já a multa, é em sua essência a punição, e segundo o disposto no art. 74 da LC 269/2007, “*será aplicada à pessoa física **que der causa ao ato tido por irregular**, e de forma individual a cada agente que tiver concorrido para o fato (...)*”. Ora, é entendimento assente nesta Corte, que todo ato tido por irregular, de natureza grave ou gravíssima, deve ser punido com multa.

22. E este entendimento é justamente o reflexo do disposto no art. 71 da CF:

*O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:*

*VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, **multa proporcional ao dano causado ao erário**;*



23. Ora, como bem se pode observar, **o texto constitucional não estabelece a possibilidade de aplicação de multa, mas o dever de aplicá-la.** Disso se conclui que, em havendo dano ao erário, decorrente de irregularidade grave, **além da multa** – que é aplicada em função da irregularidade – **deve-se também determinar o ressarcimento ao erário** – retorno ao *status quo*.

24. Deve-se ressaltar que no caso em apreço, a irregularidade em comento versa sobre o pagamento de juros e multas incidentes sobre o atraso de obrigações contratuais. Como é sabido, cabe ao gestor planejar seus gastos e adaptá-los à sua receita, pois **o administrador público tem o dever de cumprir os prazos de pagamento de suas obrigações**, conforme entendimento exarado no Acórdão 558/2007 desta Corte de Contas.

25. Este *Parquet* compreende que eventuais atrasos podem ocorrer, entretanto, não se pode imputar aos cofres públicos o ônus decorrente da má gestão. Entendo que, em havendo qualquer atraso no pagamento de obrigações contratuais, é dever do gestor, com recursos próprios, recolher os valores relativos a eventuais juros e multas. Em assim procedendo, a irregularidade certamente seria relevada.

26. Porém, quando o gestor atrasa o pagamento das referidas obrigações, e utiliza recursos públicos para pagar os juros e multas, tal conduta não pode ser aceita por esta Corte. Aliás, deve ser severamente punida, eis que tal conduta se traduz em manifesto descaso para com o patrimônio público.



27. Considera-se dispêndio ilegítimo aquele que não atenda aos requisitos de legitimidade estabelecidos em lei para realização dos gastos públicos, e que não atenda ao viés do interesse público implícito na norma legal. Com efeito, o ato antieconômico, na maioria das vezes, corresponde a um ato antijurídico consistente na geração de despesa sem previsão legal ou ainda contratual que a ampare, tornando-se **danosa aos cofres públicos**.

28. A irregularidade constatada nestes autos é demasiadamente grave, e não pode ser determinado tão somente a restituição dos danos ao erário. A este respeito já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça:

Caracterizado o ato de improbidade administrativa, **o ressarcimento ao erário constitui o mais elementar consectário jurídico, não se equiparando a uma sanção em sentido estrito** e, portanto, não sendo suficiente por si só a atender ao espírito da Lei nº 8.429/97, devendo ser cumulada com ao menos alguma outra das medidas previstas em seu art. 12. **Pensamento diverso, tal qual o esposado pela Corte de origem, representaria a ausência de punição substancial a indivíduos que adotaram conduta de manifesto descaso para com o patrimônio público.** Permitir-se que a devolução dos valores recebidos por "funcionário-fantasma" seja a única punição a agentes que concorreram diretamente para a prática deste ilícito significa conferir à questão um enfoque de simples responsabilidade civil, o que, à toda evidência, não é o escopo da Lei nº 8.429/97.



(...)

Como bem posto por Emerson Garcia "é relevante observar ser inadmissível que ao ímprobo sejam aplicadas unicamente as sanções de ressarcimento do dano e de perda de bens, pois estas, em verdade, não são reprimendas, visando unicamente à recomposição do status quo" (Improbidade Administrativa. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2ª ed., 2004, p. 538).<sup>1</sup>.

29. Este Ministério Público de Contas corrobora do entendimento do Superior Tribunal de Justiça, e ressalta que, além da determinação de restituição ao erário, que não é propriamente sanção, mas consequência civil do prejuízo causado pelo agente ao patrimônio público, a **sanção de multa deve ser aplicada ao gestor** – mantendo-se, neste caso, a decisão manifestada no item 08 do Acórdão nº 4.104/2011.

30. Até porque, se assim não proceder esta Corte, correremos o risco de termos uma situação indesejável, ou seja, o mau gestor - utilizando-se indevidamente do patrimônio público -, pode resolver aguardar a auditoria das contas, e somente se forem realizados tais apontamentos é que este providenciaria o devido ressarcimento ao erário – já que não haverá outra sanção por tal conduta. Como se sabe, a auditoria é feita por amostragem, e tal conduta pode revelar-se como confortável ao gestor desonesto, que só realizaria as restituições das irregularidades eventualmente apontadas.

---

<sup>1</sup> STJ, REsp. Nº 1.019.555/SP (2007/0277608-8), 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, j. 16.06.2009, DJe 29.06.2009. Documento: 892972 - Inteiro Teor do Acórdão - Site certificado - DJ: 29/06/2009 Superior Tribunal de Justiça



31. Portanto, como já foi dito acima, o recurso interposto deve ser provido em parte, apenas em relação ao afastamento das irregularidades e multas imputadas ao gestor referentes aos **itens 05 e 10**, no valor de 11 e 02 UPF's, respectivamente, permanecendo porém inalterados os demais itens, eis que os argumentos trazidos pelo gestor já foram objeto de análise, e não são suficientes para alterar a decisão atacada.

### III - CONCLUSÃO

32. Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, instituição permanente e essencial ao Controle Externo, no uso de suas atribuições institucionais, **opina pelo conhecimento do recurso ordinário** e, no mérito, pelo **provimento parcial, mantendo-se o julgamento pela regularidade com recomendações e determinações legais**, das contas anuais de gestão da Secretaria de Estado de Administração, exercício 2010, **afastando-se somente as irregularidades e multas imputadas ao gestor referentes aos itens 05 e 10, no valor de 11 e 02 UPF's**, respectivamente, permanecendo porém inalterados os demais itens do Acórdão nº 4.104/2011.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 16 de abril de 2012.

**GUSTAVO COELHO DESCHAMPS**  
**Procurador de Contas**