



PROCESSO Nº	: 7754-2/2013
PRINCIPAL	: CAMARA MUNICIPAL DE CUIABA
RESPONSÁVEIS	: JOAO EMANUEL MOREIRALIMA JÚLIO CEZAR PINHEIRO ONOFRE DE FREITAS JÚNIOR
ADVOGADOS	: EDUARDO MAHON (OAB/MT 6363 e OAB/DF 23800-A) FLÁVIA SILIANE LUZ FERNANDES (OAB/MT 13121) LÁZARO ROBERTO MOREIRALIMA (OAB/MT 10006) MAURÍCIO MAGALHÃES FARIA NETO (OAB/MT 15.436)
ASSUNTO	: CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO 2013
RELATOR	: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ CARLOS PEREIRA

VOTO – MÉRITO

No caso em comento, em que pese a Consultoria Jurídica Geral tenha apontado que este Tribunal Pleno tem usualmente procedido a limitação indiscriminada de multas ao patamar de 1000 UPF's/MT, conforme exemplificado nos mencionados Acórdãos nº 3.391/2015-TP e 2.945/2014-TP, filio-me ao posicionamento defendido pelo *Parquet* de Contas, no sentido de que a multa deve ter por parâmetro cada fato (ato lesivo) irregularidade individualmente discriminado. Explico.

Na forma combinada dos incisos II e VIII do artigo 71 da Constituição Federal, cabe à Corte de Contas aplicar aos responsáveis, por irregularidades no uso dos bens públicos, as sanções previstas em lei, dentre elas, a multa proporcional ao dano ao erário, vejamos:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; (...)

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**; (original não destacado)

Em simetria, a Constituição do Estado de Mato Grosso conferiu competência ao Tribunal de Contas do Estado para aplicar essa mesma espécie de multa, vejamos:

Art. 47 O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: (...)

IX - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, dentre outras cominações, **multas proporcionais ao vulto do dano causado ao erário**; (original não destacado)

Depreende-se de ambas as normas constitucionais que, das espécies de sanções que podem ser legalmente cominadas pelas Cortes de Contas, os constituintes deram destaque à importância das multas proporcionais ao dano causado ao erário.

Em essência, a pena de multa por dano não decorre da mera existência do débito (constatação do prejuízo ao erário), mas da proporcionalidade entre os atos praticados pelo responsável e o dano causado ao erário. Vale dizer, a aferição do valor da multa tem como pressuposto a avaliação da reprovabilidade da conduta do responsável pelo dano ao erário.

Dessa forma, uma vez que a restituição do erário em si não é punição pela conduta reprovável do agente, mas mera recomposição do erário, cabe ao Tribunal de Contas, no *múnus* de sua função sancionadora, apenar o responsável aplicando-lhe a devida multa decorrente de cada hipótese de dano ao erário.

A redação do parágrafo único do artigo 75 da Lei Orgânica dispõe claramente que a análise do julgador, para a aplicação de sanção, deve ser feita na esfera de cada fato ilegal apurado no processo, vejamos:





Art. 75 **O Tribunal aplicará multa de até 1000 (mil) vezes a Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso – UPF-MT**, ou outra que venha sucedê-la, na gradação estabelecida no regimento interno, aos responsáveis por: (...)

Parágrafo único. Nas infrações enumeradas neste artigo, a **cada fato corresponderá uma sanção**, podendo incidir o agente em mais de uma, no mesmo processo. (original não destacado)

Assim, é forçoso concluir que, a redação do artigo 75 da Lei Orgânica, em nenhum momento dispõe que o valor de 1.000 UPF's/MT seria limite global da soma de todas as irregularidades.

O artigo 286 do Regimento Interno dispunha, à época, que: **“(...) o Tribunal Pleno ou o julgador singular poderá aplicar multa de até 1000 (mil) vezes o valor da Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso - UPF/MT ou outra que venha a sucedê-la”**.

Na sequência, o artigo 287 do Regimento Interno, à época, disciplinava que: **“Quando o responsável for condenado à restituição de valores ao erário, além do valor a ser ressarcido, poderá ser aplicada a multa de até 100% sobre o valor do dano, limitada a 1000 (mil) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso – UPFs/MT –, ou outra que vier a sucedê-la, observando-se a gradação estabelecida em Resolução Normativa.**

Note-se que o texto não usa a expressão **“multa de até 100% sobre o valor da soma de todos os danos”**, mas sim **“sobre o valor do dano”**, o qual, por sua vez, é fixado por ato lesivo individualmente considerado.

Portanto, resta claro que nem a redação do artigo 75 da Lei Orgânica, nem os artigos 286 e 287 do Regimento, impuseram que o valor de 1000 UPF's/MT seria o limite global das multas aplicadas.

Nessa lógica, o cálculo das penalidades contido no voto condutor do Acórdão 3.525/2015-TP, foi realizado de acordo com os termos expressos do inciso IV do artigo 5º da Resolução Normativa nº 17/2010, vigente a época, vejamos:





Art. 5º Estabelecer que as multas aos responsáveis por ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, serão aplicadas com observância aos percentuais estabelecidos a seguir, variáveis em função do valor do dano:

I. dano até 150 UPFs/MT, multa de 10% sobre o valor;

II. dano de 151 a 250 UPFs/MT, multa de 25% sobre o valor;

III. dano de 251 a 500 UPFs/MT, multa de 50% sobre o valor;

IV. dano superior a 500 UPFs/MT, multa de 100% sobre o valor, limitada a 1000 UPFs/MT.

Assim, seguramente, entendo que o fato gerador da aplicação de multa proporcional ao dano é cada uma das condutas lesivas ao erário, individualmente consideradas.

Desse modo, a incidência do teto legal da multa proporcional ao dano, na ordem de até 1000 UPF's/MT, sobre os casos anteriores à vigência do artigo 5º da Resolução Normativa nº 10/2017¹, será o valor do dano aferido em decorrência de cada conduta lesiva, atribuída a cada um dos Responsáveis, já que as sanções são, por natureza, individuais.

No caso em comento, houve duas condutas que geraram danos ao erário, a saber: **1) o pagamento de materiais gráficos que nunca foram entregues ao órgão, que resultou em dano aos cofres da Câmara Municipal de Cuiabá, no valor de R\$ 1.383.408,67 (um milhão, trezentos e oitenta e três mil, quatrocentos e oito reais e sessenta e sete centavos); e 2) o pagamento de juros e multas por atraso no recolhimento de PIS, COFINS, CSLL, CUIABÁ-PREV e INSS, que resultou em dano aos cofres da Câmara Municipal de Cuiabá, no valor de R\$ 334.644,15 (trezentos e trinta e quatro mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e quinze centavos).**

Na apreciação das condutas do Sr. João Emanuel, foram levados em consideração todos elementos contidos nos autos, os quais

¹ Resolução nº 10/2017 - Art. 5º Alterar o artigo 287 da Resolução Normativa 14/2007, o qual passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 287 Quando o responsável for condenado à restituição de valores ao erário, além do valor a ser ressarcido, poderá ser aplicada multa de até 10% sobre o valor atualizado do dano, a qual não se submete ao limite de 1.000 UPFs/MT”.





subsidiaram a aferição segura da culpabilidade do Gestor em relação a cada uma dessas condutas irregulares praticadas.

Naquela análise, promoveu-se a dosimetria das multas sancionatórias da conduta do agente, de acordo com o grau de reprovabilidade jurídica acerca de cada fato gerador (ato lesivo) da irregularidade apontada, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Conforme registrado na conclusão do acórdão, o descontrole das despesas durante o exercício de 2013 resultou em grave desequilíbrio financeiro e orçamentário da Câmara Municipal de Cuiabá, inclusive comprometendo a capacidade financeira do órgão para os exercício seguintes.

Desse modo, a aplicação do valor máximo das multas em relação a cada uma das irregularidades que geraram vultosos danos ao erário guardou estrita proporcionalidade com relação ao alto grau de reprovabilidade da conduta do ex-Gestor pelo ordenamento jurídico.

Considerando que a finalidade da multa é repressivo-preventiva, pois se presta tanto a penalizar, quanto a inibir a prática de atos contrários aos interesses da Administração, entendo que submeter o valor das multas ao limite geral resultaria na proteção deficiente do bem jurídico tutelado, como muito bem posto no raciocínio traçado pelo Ministério Público de Contas.

Neste particular, faço uso das palavras do Ministério Público de Contas, segundo o qual *“caso o teto da multa seja aplicado globalmente, ou seja, pelo somatório das multas imputadas ao mesmo agente, não importa a gravidade da sua conduta ou a prática reiterada e fatos danosos, ilegais e ilegítimos, pois a sanção não será proporcionalmente agravada”*.

Em linhas gerais, o entendimento de que limite de 1000 UPF's/MT deve incidir sobre a soma dos valores de multas proporcionais aos danos sancionado,





além de frustrar a natureza punitiva da pena, contraria a determinação de sanção proporcional ao dano determinada pelo inciso VII do artigo 71 da Constituição Federal e inciso IX do artigo 47 da Constituição do Estado de Mato Grosso.

A exemplo, cito que no TCU a multa decorrente de dano ao erário pode alcançar 100% do valor do dano (artigo 57 da Lei Orgânica do TCU² e artigo 267 do Regimento Interno³), sem que seja submetida ao valor máximo, atualizado anualmente, de multas fixado para as demais irregularidades que não decorrem do dano ao erário ou que resultaram de dano não quantificado (artigo 58 da Lei Orgânica⁴ e artigo 268 do Regimento Interno⁵).

Com base nas razões postas, esclareço que, no Acórdão nº 3.525/2015-TP, foi dado tratamento individual para cada uma das irregularidades praticadas pelo Sr. João Emanuel Moreira Lima, de modo que, para cada qual de suas condutas danosas ao erário lhe foi aplicada uma multa proporcional ao dano.

Pelo exposto, em anuência com o posicionamento do Ministério Público de Contas, **posiciono-me pela manutenção da aplicação de multa, ao Sr. João Emanuel Moreira Lima, no valor de: a) 1000 UPFs/MT**, pelo pagamento de materiais gráficos que nunca foram entregues ao órgão, que resultou em dano aos cofres da Câmara Municipal de Cuiabá, no valor de **R\$ 1.383.408,67** (irregularidade gravíssima_BA 01); **b) 1000 UPFs/MT**, em decorrência do pagamento de juros e multas por atraso no recolhimento de PIS, COFINS, CSLL, CUIABÁ-PREV e INSS, que resultou em dano aos cofres da Câmara Municipal de Cuiabá, no valor de **R\$ 334.644,15** (irregularidade JB_01); **c) 232 UPFs/MT**, pela prática de outras 10 (dez) irregularidades

² Lei Orgânica TCU - Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário.

³ Regimento Interno TCU - Art. 267. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário, conforme estabelecido no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992.

⁴ Lei Orgânica TCU - Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: (...)

⁵ Regimento Interno TCU - Art. 268. O Tribunal poderá aplicar multa, nos termos do caput do art. 58 da Lei nº 8.443, de 1992, atualizada na forma prescrita no § 1º deste artigo, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte graduação: (...)





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO

Luiz Carlos Pereira
Telefone: (65) 3613-7167
e-mail: gab.luizcarlos@tce.mt.gov.br

TCE/MT

Fls. ____7____

formais contrárias aos preceitos normativos legais e regulamentares que não resultaram em danos ao erário.

Desse modo, o valor total das multas aplicadas ao Responsável é correspondente a 2.232 UPF's/MT, uma vez que na apreciação de cada uma das condutas sancionadas foi observada a estrita proporcionalidade entre o dano e o grau de reprovabilidade pelo ordenamento jurídico com relação a cada irregularidade atribuída ao responsável, mantendo-se, assim, inalterado todos os termos do Acórdão 3.525/2015-TP.

É como voto.

Gabinete do Relator, 09 de fevereiro de 2018.

LUIZ CARLOS PEREIRA⁶
Conselheiro Substituto

⁶ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.

