



**PROCESSO** : 7.754-2/2013  
**ASSUNTO** : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO 2013  
**UNIDADE** : CAMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ  
**RESPONSÁVEL** : JOÃO EMANUEL MOREIRA LIMA E OUTROS  
**RELATOR** : CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ CARLOS PEREIRA

### **PARECER Nº 2.172/2016**

#### **EMENTA:**

CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ. EXERCÍCIO 2013. SUPOSTO EXCESSO DE MULTA EM ACÓRDÃO. CORREÇÃO DE OFÍCIO. IMPOSSIBILIDADE. LIMITE DE 1000 UFPs/MT PARA O VALOR DA MULTA. FATOS INDIVIDUALMENTE CONSIDERADOS.

## **1 – RELATÓRIO**

Trata-se de contas anuais de gestão da Câmara Municipal de Cuiabá, exercício 2013, cujo julgamento resultou no Acórdão nº 3.525/2015 – TP, o qual imputou ao Sr. João Emanuel Moreira Lima as seguintes multas:

- a) 1000 UFPs/MT, em decorrência do dano ao erário no valor de R\$ 334.644,15 (trezentos e trinta e quatro mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e quinze centavos), irregularidade de Natureza Grave - JB 01 (subitens 7.2.1, 7.2.2, 7.2.3 e 7.2.4);
- b) 1000 UFPs/MT em decorrência do dano ao erário 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) - irregularidade de natureza gravíssima BA 01 (item 7.17);



c) 232 UPFs/MT, sendo: **c.1)** 40 UPFs/MT (7.19 - Relatório Técnico Complementar) em razão do gasto com o Poder Legislativo acima do limite do estabelecido no inciso IV do artigo 29-A da Constituição Federal - irregularidade de natureza gravíssima AA 06; **c.2)** 40 UPFs/MT (7.9 - Relatório Técnico Complementar) em razão da existência de *déficit* na execução orçamentária - irregularidade de natureza gravíssima DA 02; **c.3)** 20 UPFs/MT (7.8 - Relatório Técnico Complementar) em razão da impropriedade existente nos registros contábeis - irregularidade de natureza grave DB 01; **c.4)** 40 UPFs/MT (7.10 - Relatório Técnico Complementar) em razão da indisponibilidade financeira do órgão - irregularidade de natureza gravíssima DA 01; **c.5)** 11 UPFs/MT (7.14 - Relatório Técnico Complementar) em decorrência da realização de despesa sem autorização orçamentária - irregularidade de natureza grave – FB 01; **c.6)** 20 UPFs/MT (7.11 - Relatório Técnico Complementar), majorada em razão do descumprimento de decisão exarada no Acórdão nº 4.083/2011, conforme disposto no artigo 6º, II, “c”, da Resolução Normativa nº 17/2010, em decorrência da reincidência no pagamento de despesas com preterição da ordem cronológica de exigibilidade - irregularidade de natureza grave JB 12; **c.7)** 20 UPFs/MT (item 9 –Relatório Técnico Preliminar), majorada em razão do descumprimento de decisão exarada no Acórdão nº 193/2013, e do artigo 6º, II, “c”, da Resolução Normativa nº 17/2010, em decorrência da reincidência no descumprimento quanto às normas de implantação dos Sistemas de Controle Interno - irregularidade de natureza grave EB 02; **c.8)** 20 UPFs/MT (7.4 - Relatório Técnico Complementar), majorada em razão do descumprimento de decisão exarada no Acórdão nº 4.083/2011, por força do disposto no artigo 6º, II, “c”, da Resolução Normativa nº 17/2010, em decorrência da reincidência do não preenchimento do cargo de controlador interno por meio de concurso público - irregularidade de natureza grave EB 10; **c.9)** 10 UPFs/MT (7.3 – Relatório Técnico Complementar) em decorrência do não repasse do tributo ISSQN retido à Prefeitura Municipal - irregularidade sem classificação; e, **c.10)** 11 UPFs/MT (7.7 - Relatório Técnico Complementar) em razão de que os cargos pertencentes ao quadro de pessoal não foram preenchidos por servidores concursados, com qualificação



técnica específica à área de controle - irregularidade de natureza grave EB 05;

Ao analisar a dosimetria das multas supramencionadas, o Núcleo de Certificação e Controle de Sanções deste Tribunal encaminhou o processo para a Consultoria Jurídica Geral, no sentido de obter manifestação quanto à possibilidade de registro de multas que, somadas, totalizam mais de 1000 Unidades Padrão Fiscal de Mato Grosso – UPFs/MT.

A Consultoria Jurídica, por sua vez, emitiu parecer informando que, tanto a Lei Orgânica do TCE/MT quanto o Regimento Interno deste Tribunal, embora estabeleçam, a título de multa, um limite máximo de até 1000 UPFs/MT (artigo 75, da Lei Complementar 269/2007 e artigo 286 do Regimento Interno do TCE/MT), não dizem expressamente se tal limite deve ser observado de maneira global, isto é, considerando o somatório de todas as multas, ou individual, ou seja, considerando cada multa individualmente.

Argumentou que este Tribunal de Contas já se manifestou sobre o assunto, no sentido de que o limite de 1000 UPFs/MT se aplica ao somatório das multas impostas. Nesse contexto, sugeriu que a orientação seja mantida, em razão da segurança jurídica.

Em decisão monocrática, o Conselheiro Presidente do TCE/MT acolheu o Parecer nº 487/2016 da Consultoria Jurídica e determinou a remessa dos autos ao Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira para que efetue as correções pertinentes, com base no artigo 89, XI, do Regimento Interno.

Os autos vieram ao Ministério Público para emissão de parecer.



## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Da impossibilidade jurídica da alteração proposta

De início, cumpre registrar que a questão central ora analisada é a interpretação adequada para dispositivos legais e regimentais. No caso, busca-se uma correta interpretação para os preceitos que impõem um teto de 1000 UPFs/MT para a aplicação de multas: se devem ser consideradas de maneira global (somadas) para fins de teto ou se o limite se refere a cada uma individualmente.

Contudo, é preciso observar que, não obstante a importância da questão de mérito, há aspectos processuais relevantes na hipótese em comento.

Veja-se que este Tribunal, por meio de sua Presidência, entendeu por determinar a remessa dos autos ao Relator destas contas, Conselheiro Substituto Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira, para que ele efetuasse as correções pertinentes, isto é, a modificação da dosimetria das multas para que fossem limitadas a um valor total de 1000 UPFs/MT. Para tanto, utilizou como fundamento o artigo 89, XI, do Regimento Interno, o qual dispõe:

Art. 89. O relator será juiz do feito que lhe for distribuído, competindo-lhe:

XI. Determinar a correção das inexatidões materiais e erros existentes nas suas decisões, inclusive de cálculos;

Note-se que o fundamento jurídico para justificar a alteração do referido Acórdão é a permissão regimental de que o relator corrija inexatidões materiais e erros existentes nas suas decisões.

O caso em comento, contudo, não trata de meras inexatidões ou meros erros materiais. A dosimetria da multa é uma etapa do próprio processo sancionatório. Isso significa que a aplicação de um determinado valor a título de



multa faz parte de um processo de valoração da conduta do gestor e se inclui como atividade exclusivamente decisória.

Nesse contexto, depreende-se da leitura do Acórdão nº 3.525/2015 – TP que a cominação de multas foi segmentada em itens, com a respectiva menção ao fato ensejador da sanção. É possível perceber que cada multa corresponde a um fato diverso (danos ao erário de naturezas diferentes e outros atos de gestão ilegais ou ilegítimos). Isso evidencia uma decisão organizada, que deliberadamente imputou multa nos padrões necessários e suficientes para sancionar cada uma das condutas descritas. Desse modo, não se pode dizer que houve um equívoco material.

Frise-se, ainda, que as multas constam de uma decisão do Plenário deste Tribunal. Trata-se, portanto, de uma decisão colegiada, razão pela qual o relator, ainda que seja o juiz do processo, não pode mais efetuar quaisquer modificações. É que, uma vez lavrado o Acórdão, o voto do relator é substituído pela decisão colegiada e, assim, quaisquer alterações só podem ser feitas pelo órgão do qual emanou tal decisão.

Não obstante, note-se que o Acórdão nº 3.525/2015-TP foi publicado em 01/12/2015, de modo que a data final para interposição de recurso foi 16/12/2015. Pelo que se extrai dos autos, o prazo transcorreu sem a interposição de recursos.

Como se sabe, transcorrido o prazo regimental sem a interposição de recursos, ocorre a coisa julgada administrativa. Isso significa o dispositivo da decisão – no qual se inclui a dosimetria das multas – não pode ser revista pelo Tribunal de Contas, ressalvadas as hipóteses de pedido de rescisão.

A alteração de aspectos de mérito das decisões colegiadas só pode ser realizada pelos meios processuais adequados para tal, que dependem, inclusive,



de requerimento do interessado. Uma vez lavrado o acórdão, não há mais que se falar em alterações de ofício na decisão, exceto os casos de erros e inexatidões materiais, entre os quais não se inclui, como dito, a dosimetria da pena.

Feitas essas considerações, conclui-se, quanto à possibilidade jurídica de se realizar a alteração pretendida nos autos, que tal modificação afronta a coisa julgada administrativa e subverte as atribuições do próprio relator, pelas seguintes razões:

- a) a dosimetria da pena insere-se no processo decisório e valorativo que o julgador faz em relação à conduta do gestor e portanto integra o conceito de mérito;
- b) não houve erro material na fixação de multa no Acórdão nº 3.525/2015-TP, sobretudo quando se considera o nível de detalhamento e proporcionalidade entre a sanção e a conduta do ex-gestor;
- c) ultrapassa a competência do relator efetuar modificações em decisões emanadas por órgãos colegiados;
- d) a diminuição do valor de multa ou retificação de qualquer sanção imposta por este Tribunal só poderá ocorrer por requerimento da parte, mediante interposição de recurso ou pedido de rescisão.

## 2.2. Mérito

Quanto ao mérito, importa registrar a previsão legal de um teto para aplicação de multa pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso. A Lei Complementar nº 269/2007 estabelece, em seu artigo 75, que o Tribunal aplicará multa de até 1000 vezes a UPF-MT. 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:

- I. contas julgadas irregulares;
- II. ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário;
- III. ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
- IV. descumprimento de decisão, diligência, recomendação ou solicitação do Tribunal;
- V. obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;
- VI. sonegação de processo, documento ou informação em inspeções ou auditorias;
- VII. reincidência no descumprimento de decisão do relator ou do Tribunal de Contas;
- VIII. não remeter dentro do prazo legal, por meio informatizado ou físico, os documentos e informações a que está obrigado por determinação legal, independentemente de solicitação do Tribunal.

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

Note-se que o parágrafo único do referido artigo dispõe expressamente que a cada fato corresponderá uma sanção. Essa disposição leva a crer que as multas devem ser objetivamente consideradas, de modo que cada fato entendido por este Tribunal como um ato passível de punição, receba adequadamente a respectiva sanção.

Essa interpretação decorre de uma análise teleológica, isto é, de finalidade da norma. Ora, é perceptível que as hipóteses dos incisos do artigo 75 da LC nº 269/2007 tratam de atos de natureza distintas.

Nesse contexto, verifica-se que o parâmetro para aplicação da multa é o fato. Assim, se há prática de dois ou mais atos de gestão que causem dano ao erário é natural que para cada um desses fatos haja uma sanção correspondente,



sob pena de haver uma proteção deficiente aos bens jurídicos tutelados.

Em outras palavras, o que se afirma é que, 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 de fatos danosos, ilegais ou ilegítimos, a sanção não será proporcionalmente agravada.

Isso significa que, caso um agente pratique uma conduta altamente reprovável, que deva ser apenada com multa de 1000 UPFs, a segunda, terceira ou quarta conduta que esse agente eventualmente pratique, ainda que sejam igualmente reprováveis, provocadoras de dano ao erário, não serão sancionadas por este Tribunal.

Essa não pode ter sido a vontade do legislador ao estabelecer, no parágrafo único do artigo 75 da LC 269/2007 que para cada fato corresponderá uma sanção. O aspecto teleológico da norma, isto é, a sua finalidade é a de sancionar adequada e proporcionalmente o agente na medida da gravidade, habitualidade e diversidade na prática de condutas irregulares. Assim sendo, a interpretação que se impõe é a de que o teto para a multa, previsto no caput do artigo 75 da LC 269/2007 e nos artigos 286 e 287 do Regimento Interno do TCE/MT, deve ser aplicado para cada conduta/fato isoladamente considerado.

Informe-se que não se ignora a existência de posicionamento deste Tribunal no sentido de que o limite de 1000 UFPs/MT deverá ser aplicado à somatória das multas (Acórdão nº 2.945/2014 – TP).

Ocorre que este Ministério Público de Contas entende que o caso ora em comento é uma oportunidade para a Corte reveja seu entendimento, sem deixar de considerar a finalidade da norma, a isonomia e a proporcionalidade, no sentido de que o agente com alto nível de reprovabilidade de condutas possa ser sancionado no nível máximo por cada uma delas.



### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas** no uso de suas atribuições Constitucionais de defesa da ordem jurídica, da democracia e do interesse público primário, com espeque nos artigos 127 e 130 da Constituição da República, **manifesta-se:**

**a) pela impossibilidade jurídica da alteração proposta no Acórdão nº 3.525/2015 – TP**, por se tratar de alteração de mérito em decisão colegiada acobertada pela coisa julgada administrativa e que, portanto, não pode ser realizada de ofício;

**b) pela manutenção de todos os termos do Acórdão nº 3.525/2015 – TP**, por se entender que o limite de 1000 UPFs/MT para aplicação de multa, previsto no artigo 75 da LC 269/2007 e artigos 286 e 287 do Regimento Interno do TCE, deve ser aplicado individualmente para cada conduta considerada irregular.

É o Parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 08 de junho de 2016.

(assinatura digital)\*

**GUSTAVO COELHO DESCHAMPS**  
**Procurador-Geral de Contas**

---

\* Documento assinado digitalmente de acordo com a Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012