

PARECER PRÉVIO - PP Nº 00235/2019 - Tribunal Pleno

Processo nº	07705/2018 - Fase 3
Município	Palminópolis
Objeto	Contas de Governo
Assunto	Recurso Ordinário
Período	Janeiro a dezembro de 2017
Gestor	Eurípedes Custódio Borges
CPF nº	118.390.071-68
Relatora	Conselheira Maria Teresa

RECURSO ORDINÁRIO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. DETERMINAÇÃO.

Tratam os autos de Recurso Ordinário, interposto pelo Sr. Eurípedes Custódio Borges, ex-Prefeito do Município de Palminópolis, visando à reforma do Acórdão nº 08337/2018, que manifestou parecer prévio pela aprovação com ressalvas das Contas de Governo, em razão das ressalvas relacionadas nos itens 20.1 e 20.2, com a aplicação de multa no valor de R\$2.500,00, decorrente da falta de apresentação do relatório conclusivo da comissão especial de inventário anual dos bens patrimoniais, no prazo determinado por este Tribunal.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, decidem os Conselheiros integrantes do Pleno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, nos termos do Voto da Relatora Conselheira Maria Teresa:

I - EMITIR parecer prévio pela aprovação das contas de governo do Gestor Eurípedes Custódio Borges, ex-Prefeito do Município de Palminópolis, do período de 2017, nos termos da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal ao decidir o Recurso Extraordinário nº 848.826/DF, com as ressalvas relacionadas nos itens 20.1 e 20.2.

II - ENVIAR, após o trânsito em julgado, o processo contendo o parecer prévio à Câmara Municipal de Palminópolis para providências e julgamento, por força da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal ao decidir no Recurso Extraordinário nº 848.826/DF, em 17 de agosto de 2016.

À Superintendência de Secretaria para as providências.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS, 10 de Abril de 2019.

Presidente: Joaquim Alves de Castro Neto

Relatora: Maria Teresa Garrido Santos.

Presentes os conselheiros: Cons. Francisco José Ramos, Cons. Joaquim Alves de Castro Neto, Cons. Maria Teresa Garrido Santos, Cons. Nilo Sérgio de Resende Neto, Cons. Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz, Cons. Valcenôr Braz de Queiroz, Cons. Sub. Flavio Monteiro de Andrada Luna, Cons. Sub. Irany de Carvalho Júnior, Cons. Sub. Maurício Oliveira Azevedo, Cons. Sub. Vasco Cícero Azevedo Jambo e o representante do Ministério Público de Contas, Procurador Regis Gonçalves Leite.

Votação:

Votaram(ou) com o Cons. Maria Teresa Garrido Santos: Cons. Francisco José Ramos, Cons. Nilo Sérgio de Resende Neto, Cons. Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz, Cons. Sub. Irany de Carvalho Júnior, Cons. Valcenôr Braz de Queiroz.

Processo nº 07705/2018 - Fase 3
Município Palminópolis
Objeto Contas de Governo
Assunto Recurso Ordinário
Período Janeiro a dezembro de 2017
Gestor Eurípedes Custódio Borges
CPF nº 118.390.071-68
Relatora Conselheira Maria Teresa

RELATÓRIO E VOTO Nº 357/2019 – GCMT

I – RELATÓRIO

Do objeto

Tratam os autos de Recurso Ordinário, interposto pelo Sr. Eurípedes Custódio Borges, ex-Prefeito do Município de Palminópolis, visando à reforma do Acórdão nº 08337/2018, que manifestou parecer prévio pela aprovação com ressalvas das Contas de Governo, em razão das ressalvas relacionadas nos itens 20.1 e 20.2, com a aplicação de multa no valor de R\$2.500,00, decorrente da falta de apresentação do relatório conclusivo da comissão especial de inventário anual dos bens patrimoniais, no prazo determinado por este Tribunal.

Do juízo de admissibilidade exercido pela Presidência

O juízo de admissibilidade deste Recurso Ordinário foi exercido pela Presidência desta Corte de Contas, por meio do Despacho nº 94/2018 (fls. 17, fase 3), o qual foi recebido, nos termos do artigo 210, §1º do Regimento Interno, designando-me para atuar como Conselheira Relatora.

Da manifestação da Secretaria de Recursos

A Secretaria de Recursos, no Certificado nº 209/2019 (fls. 18-20, fase 3), manifestou-se pelo provimento parcial do presente Recurso, em razão da redução do valor da multa de R\$2.500,00 para R\$1.000,00, conforme abaixo:

1. DAS RAZÕES RECURSAIS E ANÁLISE DE MÉRITO DAS MULTAS

MULTA N. 1: IMPUTAR MULTA com eficácia de título executivo, com base no art. 71, VIII, § 3º combinado com o art. 75, ambos da Constituição Federal, reproduzida no art. 2º, IX, § 1º da Lei Estadual nº 13.251/98, e ainda, nos termos do art. 47-A da Lei Estadual nº 15.958/07, alterada pela Lei nº 16.467/09 e art. 237, do Regimento Interno desta Casa, na forma abaixo:

Chefe de Governo	EURIPEDES CUSTODIO BORGES
CPF	118.390.071-68
Irregularidade praticada	Falta de apresentação do relatório conclusivo da comissão especial de inventário anual dos bens patrimoniais, no prazo determinado por este Tribunal, conforme IN TCM nº 008/2015. (item 20.1).
Dispositivo legal ou normativo violado	Arts. 85, 95 e 96 da Lei Federal nº 4.320/64 e art. 15, § 3º, XXI, da IN TCM nº 008/2015.
Base legal para imputação de multa	Art. 47-A, IX, da LO TCM.
Valor da multa	R\$ 2.500,00 (25% de R\$ 10.000,00) previsto no art. 47-A, IX, da LO TCM.
Prazo máximo para recolhimento	20 (vinte) dias após a notificação via Diário Oficial de Contas.

Alegação do recorrente: O recorrente alegou que o descumprimento de ATO NORMATIVO está passível de imputação de multa, conforme prevê inciso IX do artigo 47-A da Lei Estadual n.º 15.958/2007 (Lei Orgânica), que regulamenta:

(...)

No entanto, em que pese ter sido ressalvado o item supramencionado, o recorrente se viu altamente injustiçado ao se deparar com uma multa

exorbitante no valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais).
Vejam os:

1) R\$ 2.500,00 (25% de R\$ 10.000,00) previsto no art. 47-A, XIV, da LO TCM.

Ora, não se justifica o alto grau de reprovabilidade embutido no bojo da aplicação de referida multa. Devemos nos ater ao fato de que as Contas públicas no exercício do Governo foram APROVADAS, ainda que com ressalvas, NÃO fazendo jus a incoerência na aplicação em grau máximo da referida multa.

Ademais, foram sanadas todas as irregularidades apontadas anteriormente, de modo que, por consequência lógica, não merece a aplicação da multa imputada.

B) - DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE NA APLICAÇÃO DA MULTA

Alguns imperativos legais e doutrinários são observáveis na aplicação das multas, estas como penas pecuniárias a infrações ou inobservâncias gerais. Para tanto, prescreve a lei 8.429/92 (lei de Improbidade Administrativa) em seu art. 12, que:

(...)

Nota-se então que a proporcionalidade exige que a medida sancionatória imputada ao fato deve ser proporcional, adequada e exigível para demonstrar a reprimenda estatal a dado descumprimento legal, e, como dito alhures, deve haver uma efetiva lesão ao que se defende na norma. Destarte, ensina também o doutrinador e professor José dos Santos Carvalho Filho (2012), que:

(...)

Como Carvalho Filho exorta, esse princípio incide sobre "qualquer função pública", seja administrativa, judicial ou legislativa; possibilitando a invalidade dos atos desproporcionais.

Desta forma, a relação "Dano x Sanção" não satisfaz a proporcionalidade adequada e necessária se não houver a necessária dosagem motivada de tal sanção. Destarte, vejamos alguns julgados do Supremo Tribunal Federal e seu posicionamento sobre esse tão importante princípio:

AGRAVO REGIMENTAL. CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. ADMINISTRATIVO. IMPOSIÇÃO DE MULTA. CONTROLE DE

VALIDADE. RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE E CARÁTER CONFISCATÓRIO APURADOS SEGUNDO O CASO CONCRETO (NORMA INDIVIDUAL E CONCRETA) . POSSIBILIDADE. COBERTURA CAMBIAL. DECRETO 23.258/1933. (...)

RE 595553 AgR-segundo / RS - RIO GRANDE DO SUL. SEGUNDO AG .REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a) : Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 08/05/2012. Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 03-09-2012 PUBLIC 04-09-2012. (Grifou-se)

Aqui percebemos que a Suprema Corte Brasileira acolhe o argumento de "incompatibilidade da pena aplicada, por violação do princípio da proporcionalidade", entendendo ainda ser perfeitamente cabível o controle de constitucionalidade sobre os atos desarrazoados e desproporcionais.

Vejamos também:

(...)

Este exemplo do que se vê na jurisprudência pátria mostra que os órgãos judiciais aplicam as penas embasadas nos graus de reprovabilidade (Reduzidíssimo Grau e Alto Grau) da conduta do agente, assim, dadas as circunstâncias e o tipo de ilícito cometido, aumenta-se ou diminui-se a pena, a fim de guardar proporcionalidade com entre "Conduta" x "Sanção".

Analisemos também o julgado do TCE-MS abaixo descrito:

(...)

Portanto, há que ser mitigada a multa com arrimo no princípio da Proporcionalidade, de modo que há que ser levada em consideração, conforme o art. 59, do Código Penal, que estatui que o juiz estabelecerá a pena "atendendo à culpabilidade (...) aos motivos, às circunstâncias (...) conforme seja necessário e suficiente para a reprovação", do ilícito.

Como se vê esse artigo identifica que, dados as circunstâncias do caso o julgador irá definir "Graus de Reprovabilidade" diferentes, e elenca implicitamente o princípio da Proporcionalidade ao dizer que a pena será definida "conforme seja necessária e suficiente para a reprovação" do ilícito.

Isso é reconhecido pela Jurisprudência pátria como se verifica abaixo:

(...)

Em vista disso, há que modificar o montante punitivo imposto ao Recorrente, com base em uma conduta (com Alto Grau de Reprovação), mas agora, há uma conduta de menor grau de reprovabilidade que aquela (Reduzido Grau de Reprovação), requerendo assim a mudança substancial do montante aplicado a título de reprovação, sob pena de não atendimento ao princípio da Proporcionalidade.

Convém trazer à baila o art. 2º da Lei Estadual 13.800/01, que em seu inciso VI diz o seguinte:

(...)

Assim, nota-se que a Lei de Processo Administrativo Estadual "EXIGE" que nas decisões e trâmites processuais no âmbito Estadual haja a aplicação da proporcionalidade, definindo-a como "adequação entre meios e fins". Deste modo, não satisfaz à proporcionalidade a manutenção da Mesma Sanção (meio), para atingir fins diferentes - sanção por Inadimplência (antes - fim pretérito) e por Intempestividade (agora - fim presente). (sic)

Análise do mérito: Em sua defesa o recorrente requereu a aplicação do princípio da razoabilidade na aplicação da multa no sentido de que deveria ser observado o grau de reprovabilidade da conduta na determinação do percentual da multa; requereu o afastamento da multa ou sua redução. Note-se que o recorrente não apresentou documentos e ou justificativas capazes de sanar a irregularidade que ensejou a aplicação de multa. Em que pese as alegações do recorrente, a falta de apresentação de documentação exigida por força da IN TCM 008/2015 constitui ato de infração à norma legal.

Por critérios de isonomia e segurança jurídica, ante a intempestividade e a prática irregular do ato de instrução da prestação de contas, haverá incidência da referida penalidade em percentual previsto em lei, a todos os jurisdicionados. As irregularidades verificadas na prestação de contas que ensejaram a imputação de multa constituem irregularidades relevantes em face da legislação pertinente e a respectiva penalidade imposta ao responsável está dentro da competência deste Tribunal de Contas.

Todavia, considerando a deliberação do Tribunal Pleno, em 26/10/2018, conforme Extrato de Ata nº 017/2018, a multa mencionada no item 20.1 do Voto do Relator, pela falta de apresentação do relatório conclusivo da comissão especial de inventário anual dos bens patrimoniais deve ter seu valor reduzido para R\$ 1.000,00. Portanto, o quadro de multa deve ser alterado conforme abaixo:

Chefe de Governo	EURIPEDES CUSTODIO BORGES
CPF	118.390.071-68
Irregularidade praticada	Falta de apresentação do relatório conclusivo da comissão especial de inventário anual dos bens patrimoniais, no prazo determinado por este Tribunal, conforme IN TCM nº 008/2015. (item 20.1).
Dispositivo legal ou normativo violado	Arts. 85, 95 e 96 da Lei Federal nº 4.320/64 e art. 15, § 3º, XXI, da IN TCM nº 008/2015.
Base legal para imputação de multa	Art. 47-A, IX, da LO TCM.
Valor da multa	R\$ 1.000,00 (10% de R\$ 10.000,00) previsto no art. 47-A, IX, da LO TCM.
Prazo máximo para recolhimento	20 (vinte) dias após a notificação via Diário Oficial de Contas.

Do exposto, a multa foi REDUZIDA do valor de R\$2.500,00 para R\$1.000,00.

2. CONCLUSÃO

Do exposto, a Secretaria de Recursos do Tribunal de Contas dos Municípios, sugere:

o PROVIMENTO PARCIAL do presente recurso em razão da redução do valor da multa aplicada;

a manutenção da multa em razão da manutenção da irregularidade constatada na prestação de contas de governo, porém com valor reduzido nos termos do quadro que se segue:

Chefe de Governo	EURIPEDES CUSTODIO BORGES
CPF	118.390.071-68
Irregularidade praticada	Falta de apresentação do relatório conclusivo da comissão especial de inventário anual dos bens patrimoniais, no prazo determinado por este Tribunal, conforme IN TCM nº 008/2015. (item 20.1).
Dispositivo legal ou	Arts. 85, 95 e 96 da Lei Federal nº 4.320/64 e art. 15, § 3º, XXI,

normativo violado	da IN TCM nº 008/2015.
Base legal para imputação de multa	Art. 47-A, IX, da LO TCM.
Valor da multa	R\$ 2.500,00 (25% de R\$ 10.000,00) previsto no art. 47-A, IX, da LO TCM.
Prazo máximo para recolhimento	20 (vinte) dias após a notificação via Diário Oficial de Contas.

Da manifestação do Ministério Público de Contas

Em sua análise, o Representante do Ministério Público de Contas afirmou que "a Secretaria de Recursos manifestou-se pelo não provimento do aludido pedido [...]". Ao contrário da referida assertiva concluiu em consonância à Unidade Especializada, que, no Certificado nº 209/2019 (fls. 18-20, fase 3), sugeriu o provimento parcial do recurso, conforme trecho do Parecer nº 01356/2019 (fls. 21, fase 3), que segue:

[...] no mérito, o posicionamento desta Procuradoria segue o mesmo entendimento adotado pela Unidade Técnica deste Tribunal, pelos seus próprios fundamentos, inexistindo razões de ordem jurídica para divergir.

Análise realizada sem prejuízo de irregularidades que eventualmente forem detectadas em outros processos atinentes ao mesmo período. (APRM).

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Acolhemos as manifestações da Unidade Técnica e da Procuradoria de Contas, considerando quanto ao último, o posicionamento emitido ao final do parecer, pelo provimento parcial do recurso em razão da redução do valor da multa de R\$2.500,00 para R\$1.000,00, como se detalha a seguir:

I - Multa Reduzida:

No Acórdão nº 08337/2018, foi imputada multa com eficácia de título executivo, com base no art. 71, VIII, § 3º combinado com o art. 75, ambos da

Constituição Federal, reproduzida no art. 2º, IX, § 1º da Lei Estadual nº 13.251/98, e ainda, nos termos do art. 47-A da Lei Estadual nº 15.958/07, alterada pela Lei nº 16.467/09 e art. 237, do Regimento Interno desta Casa, na forma abaixo:

Chefe de Governo	Euripedes Custodio Borges
CPF	118.390.071-68
Irregularidade praticada	Falta de apresentação do relatório conclusivo da comissão especial de inventário anual dos bens patrimoniais, no prazo determinado por este Tribunal, conforme IN TCM nº 008/2015. (item 20.1).
Dispositivo legal ou normativo violado	Arts. 85, 95 e 96 da Lei Federal nº 4.320/64 e art. 15, § 3º, XXI, da IN TCM nº 008/2015.
Base legal para imputação de multa	Art. 47-A, IX, da LO TCM.
Valor da multa	R\$ 2.500,00 (25% de R\$ 10.000,00) previsto no art. 47-A, IX, da LO TCM.
Prazo máximo para recolhimento	20 (vinte) dias após a notificação via Diário Oficial de Contas.

O Recorrente solicitou a aplicação do princípio da razoabilidade para desconstituir ou reduzir a multa. Todavia, não apresentou documentos e ou justificativas aptas a sanar a irregularidade que a ensejou.

Mesmo assim a multa é reduzida mediante a aplicação dos princípios da isonomia e da segurança jurídica, porquanto segundo deliberação do Tribunal Pleno, em 26/10/2018, no Extrato de Ata nº 017/2018, a multa decorrente da falta de apresentação do relatório conclusivo da comissão especial de inventário anual dos bens patrimoniais deve ser imputada no valor de R\$1.000,00. Assim, a sanção fica reduzida, conforme quadro abaixo:

Chefe de Governo	Eurípedes Custódio Borges
CPF	118.390.071-68
Irregularidade	Falta de apresentação do relatório conclusivo da comissão especial de inventário anual dos bens patrimoniais, no prazo determinado por este

praticada	Tribunal, conforme IN TCM nº 008/2015. (item 20.1).
Dispositivo legal ou normativo violado	Arts. 85, 95 e 96 da Lei Federal nº 4.320/64 e art. 15, § 3º, XXI, da IN TCM nº 008/2015.
Base legal para imputação de multa	Art. 47-A, IX, da LO TCM.
Valor da multa	R\$ 1.000,00 (10% de R\$10.000,00) previsto no art. 47-A, IX, da LO TCM.

II - Observação

Em atenção à tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 848.826/DF, em 17 de agosto de 2016, e tendo em vista as orientações contidas na Resolução nº 01/2018 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás editou a IN nº 010/2018, estabelecendo os ritos processuais para as análises das Contas de Governo, Contas de Gestão e Tomada de Contas Especial em que o Prefeito Municipal figure como gestor/ordenador da despesa.

Em razão desse fato, o presente Voto será convertido em 2 instrumentos processuais distintos:

1) Parecer Prévio - que manifestará a Câmara Municipal o posicionamento técnico deste Tribunal acerca das Contas de Governo de responsabilidade do Prefeito;

2) Acórdão – que declarará a situação das contas do Prefeito, apontará as possíveis ressalvas e irregularidades, aplicará as sanções, recomendações e determinações quando cabíveis. Caso constatado que nas Contas de Governo, além do Prefeito, atuaram um ou mais Gestores, o julgamento das respectivas contas deverá compor o mesmo Acórdão.

III – VOTO DA RELATORA

Diante do exposto, amparada na fundamentação supra, em convergência com as manifestações da Secretaria de Contas de Governo e com Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de:

Parecer Prévio

I - EMITIR parecer prévio pela aprovação das contas de governo do Gestor Eurípedes Custódio Borges, ex-Prefeito do Município de Palminópolis, do período de 2017, nos termos da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal ao decidir o Recurso Extraordinário nº 848.826/DF, com as ressalvas relacionadas nos itens 20.1 e 20.2.

II - ENVIAR, após o trânsito em julgado, o processo contendo o parecer prévio à Câmara Municipal de Palminópolis para providências e julgamento, por força da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal ao decidir no Recurso Extraordinário nº 848.826/DF, em 17 de agosto de 2016.

Acórdão

I. CONHECER do Recurso Ordinário, ante o preenchimento dos pressupostos recursais;

II. DAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL, em razão da redução da multa do valor de R\$2.500,00 para R\$1.000,00 (conforme extrato de ata nº 17/2018), conforme quadro abaixo:

Chefe de Governo	Eurípedes Custódio Borges
CPF	118.390.071-68
Irregularidade praticada	Falta de apresentação do relatório conclusivo da comissão especial de inventário anual dos bens patrimoniais, no prazo determinado por este Tribunal, conforme IN TCM nº 008/2015. (item 20.1).
Dispositivo legal ou normativo violado	Arts. 85, 95 e 96 da Lei Federal nº 4.320/64 e art. 15, § 3º, XXI, da IN TCM nº 008/2015.
Base legal para imputação de multa	Art. 47-A, IX, da LO TCM.
Valor da multa	R\$1.000,00 (10% de R\$10.000,00) previsto no art. 47-A, IX, da LOTCM.

III. MANTER as demais disposições do Acórdão nº 08337/2018, inclusive para declarar que na análise das contas do senhor Eurípedes Custódio Borges, ex-Prefeito do Município de Palminópolis, no exercício de 2017, as irregularidades apontadas nos itens 20.1 e 20.2 foram ressalvadas.

IV. DETERMINAR, após o trânsito em julgado, que os autos sejam encaminhados à Câmara Municipal de Palminópolis para providências e julgamento, por força da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal ao decidir o Recurso Extraordinário nº 848.826/DF de 17 de agosto de 2016.

V. DETERMINAR a publicação deste Acórdão, nos termos do art. 101 da lei 15958/07, para que surta os efeitos legais necessários.

É o voto.

Gabinete da Conselheira Maria Teresa, em Goiânia, aos 29 dias do mês de março de 2019.

Maria Teresa F. Garrido Santos

Conselheira Relatora