



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Processo nº: 932.909 – Apenso nº 898.469
Relator: Conselheiro Wanderley Ávila
Natureza: Recurso Ordinário
Recorrente: Max Oliveira dos Santos

P A R E C E R

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

I. DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL

O recurso em comento deve ser conhecido por restarem presentes seus requisitos de admissibilidade, tendo sido interposto por parte legítima – Max Oliveira dos Santos (Prefeito do Município de Inhaúma em 2013), consoante o que preconiza o art. 164, *caput*, c/c art. 325, inc. I, da Resolução nº 12/2008 (RITCEMG), restando comprovado o interesse recursal e, demonstrada a necessidade e utilidade na propositura da presente irresignação.

Importante ressaltar a tempestividade do presente recurso, tendo em vista o prazo de 30 (trinta) dias estabelecido no art. 103 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. No caso em análise, a Súmula do Acórdão foi publicada no Diário Oficial de Contas do dia 11/09/2014, tendo sido o interessado intimado da decisão por meio do Ofício nº 21445/2014-SEC/2ª Câmara, cujo Aviso de Recebimento foi juntado aos autos em 03/10/2014, conforme Certidão Geral e do Tribunal Pleno (fl. 09).

Por fim, tal petição recursal possui efeitos suspensivos e devolutivos nos termos do art. 102 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), passando-se a sua devida análise.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

II. DAS PRELIMINARES – MATÉRIAS DE ORDEM PÚBLICA

a) Da nulidade da imposição de penalidade e a inobservância ao devido processo legal

Em 10/07/2014, a Segunda Câmara dessa Egrégia Corte aplicou multa pessoal ao jurisdicionado epigrafado, em face do não atendimento do prazo de envio do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), bem como do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), relativo à data-base de 30/06/2013, via SIACE/LRF, sob argumento de inobservância de prazo normativo preconizado no art. 4º, § 3º da Instrução Normativa TCE nº 12/2008.

Fato é que não há expressa previsão constitucional, legal ou regimental acerca da aplicação sumária de sanções administrativas *ex-officio* (multas administrativas) através do poder de polícia deferido a essa Egrégia Corte de Contas, constituindo-se uma prática administrativa (Súmula TCE nº 108 e Precedentes em Recursos de Reconsideração nº 712.875, 712.882, 713.109, 713.352, 716.221, 716.216, 716.217, 737.286, 735.640), em que pese a *Teoria dos Poderes Implícitos* constantes dos poderes administrativos preconizados no art. 71, inciso VIII c/c art. 75 da Constituição da República de 1988 e, art. 76, inciso XIII, da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 e a alusão a um contraditório diferido, nem sempre objeto de comunicação quanto à possibilidade de exercício no ato de imposição e comunicação da penalidade, denotando ausência de publicidade e transparência.

Sem prejuízo, prevê o art. 83 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), inserido no título e capítulo antepostos, senão vejamos *in verbis*:

Art. 83. O Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, **observado o devido processo legal**, aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:

I – **multa**;

(...) **(grifos nossos)**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Desta feita, tendo o jurisdicionado descurado os prazos previstos nos atos normativos dessa Egrégia Corte de Contas, se submeterá as sanções previstas em lei, sendo inafastável para tal imposição a submissão do devido processo legal material e formal, com deferimento do contraditório e da ampla defesa a ele inerentes (*Ex vi* art. 5º, incisos LIV e LV da Constituição da República de 1988).

A imposição de multa administrativa automática (*ex officio*), sem conferir ao jurisdicionado a oportunidade de refutar, contradizer, desdizer às imputações de possíveis irregularidades que lhe são imputadas num processo administrativo de contas, fulmina de morte os direitos e garantias fundamentais há muito consagrados, desvelando-se arbítrio do administrador estatal.

Não sem razão, a irresignação acostada aos autos comprova tal fato, tendo-se açodadamente essa Egrégia Corte imposto uma penalidade a um jurisdicionado que sequer pode apresentar suas razões pelo inadimplemento, vendo-se obrigado a recorrer de uma decisão por via própria – Recurso Ordinário -, o que de certo não representa um contraditório diferido em sentido estrito, nos moldes preconizados na Súmula TCE/MG nº 108.

Admitir a via recursal própria de um *decisum* proferido por um juízo *a quo*, impõe a consequente admissão implícita de que o mérito em primeiro grau de jurisdição já se exauriu, com estrita observância dos preceitos inerentes ao *due process of law*.

Daí fica a indagação ilustre Conselheiro-Relator: **que espécie de contraditório diferido é esse que impõe a revisão de um acórdão por uma instância superior (Pleno) e não aquela que proferiu a decisão primária (Segunda Câmara)?**

Há de certo uma inadequação da via procedimental de aplicação de multas administrativas por Essa Egrégia Corte, com a falta de regras claras de revisão na instância própria, ora com a adoção de um julgamento sumário levado a efeito.

Manter tal sistemática, *data maxima venia*, seria manter e resgatar o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

abolido instituto da *verdade sabida*¹, onde através de uma confissão expressa ou tácita, o Estado totalitário aplicava unilateralmente às sanções administrativas em detrimento da dignidade da pessoa humana.

Com precisão Romeu Bacelar Filho² afirma que:

Formou-se um consenso doutrinário acerca da inconstitucionalidade da verdade sabida. A Constituição de 1988 exige, incondicionalmente, o processo (procedimento em contraditório) para aplicação de sanção disciplinar de qualquer espécie e seja qual for o conjunto probatório, que a administração pública disponha para tanto.

Ressalte-se que o entendimento dessa E. Corte quanto à imposição de multa administrativa sem prévia oitiva do jurisdicionado, perpassa por uma necessária rediscussão e evolução acerca da natureza jurídica da respectiva penalidade. Sendo multa-coerção, entende prescindir do devido processo legal, com possível contraditório diferido (Súmula TCE/MG nº 108), que ora não vem sendo oportunizado. Sendo multa-sanção, entende imprescindir do devido processo legal, com contraditório e ampla defesa inerentes.

De certo, as *astreintes* desvelam-se mecanismo de multa-coerção à luz do art. 90 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Minas Gerais), não aplicáveis no caso em comento, pela estreita via procedimental eleita por essa Corte de Contas.

Nos autos do Assunto Administrativo em apenso, o contraditório, ainda que diferido, não foi oportunizado ao Recorrente, que sequer foi cientificado da possibilidade de seu exercício como tal. Ao aplicar a sanção a um jurisdicionado, a Câmara dessa Corte de Contas exauriu sua jurisdição-administrativa. Tanto que para impugnar tal acórdão, o jurisdicionado teve que se valer da via recursal processual e não revisional, em sede de recurso administrativo hierárquico.

¹ Para Hely Lopes Meirelles verdade sabida “é o conhecimento pessoal da infração pela própria autoridade competente para punir o infrator”. Em outro ponto o ilustre mestre diz ainda, que “tem-se considerado, também como verdade sabida a infração pública e notória, estampada na imprensa ou divulgada por outros meios de comunicação de massa”. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32 ed. São Paulo, Malheiros, 2006, p. 697.

² *Apud* BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2006, 808.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Acerca do poder de coerção e poder de sanção dos Tribunais de Contas, Luciano Ferraz³ leciona acerca da natureza jurídica das multas:

As primeiras (multas-coerção), repita-se, são aplicadas no intuito de forçar o cumprimento do ordenado, aproximando-se, na essência, das infrações impostas de Poder Público pelo descumprimento das medidas de polícia administrativa (v.g. multas de trânsito, posturas municipais, meio ambiente); as segundas (multas-sanção) possuem nítido caráter reparador do dano, com viés estritamente sancionatório.

Nesse diapasão, as multas administrativas jamais terão o condão de impor diretamente o cumprimento de uma prestação normativa descurada, apresentação de relatórios como *in casu*. Explico: pagando a multa imposta não decorrerá logicamente o adimplemento da obrigação normativa principal pelo jurisdicionado, isto é, supressão da omissão de apresentação de relatórios por meio eletrônico, que poderão restar omissos.

Por outra banda, indiretamente, possivelmente – evento futuro e incerto - coagirá o jurisdicionado omissor a não reiterar em novas práticas idênticas, vez que lhe imporá maior onerosidade em detrimento do patrimônio pessoal, servindo, sobretudo, de caráter pedagógico-preventivo, mas nunca coercitivo direto a despeito das *astreintes*.

Entretanto, o caráter de imposição de multa pelo não cumprimento de uma obrigação imposta em poder normativo por essa Corte de Contas, também possui caráter sancionatório, vez que denota punição pessoal e reparação do dano decorrente de omissão, por inobservância de dever legal.

São nesses sentidos, que o Ministério Público de Contas entende que a multa administrativa imposta ao jurisdicionado tem natureza híbrida (sanção-coerção), o que lhe demanda, invariavelmente, a observância do devido processo legal.

³ FERRAZ, Luciano. Poder de coerção e poder de sanção dos Tribunais de Contas. Competência normativa e devido processo legal. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, nº. 13, abril-maio, 2002. Disponível na Internet: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 16 out 2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Sem prejuízo, na ausência de disciplinamento normativo dessa Corte acerca da aplicação de tais multas administrativas, não pode o Tribunal de Contas entender pela supremacia dos poderes administrativos em detrimento dos direitos e garantias fundamentais. Onde não há regras específicas, claras, transparentes na aplicação de multas administrativas, prima-se pela dignidade da pessoa humana ante a lacuna normativa.

Nesse mesmo sentido é o entendimento de Luciano Ferraz⁴:

Aos Tribunais de Contas, portanto, é recomendável que, valendo-se da competência normativa que se lhes outorgam as leis orgânicas, normatizem, mediante atos administrativos próprios, a imposição das aludidas cominações (multas-coerção e multas-sanção), garantindo o contraditório prévio ou posterior, quando se trate de um ou outro tipo.

Procedendo dessa forma, exercerão, de um lado, as prerrogativas que lhes são inerentes, enquanto órgãos curadores dos recursos da sociedade, garantindo, de outro, os direitos fundamentais do indivíduo-prestador.

E é pela ausência da estrita legalidade procedimental ou normatividade do tema (aplicação de multas administrativas) que essa Corte de Contas deve agir com extrema cautelaridade na imposição de penalidades que avancem sobre o patrimônio do jurisdicionado, muitas vezes erroneamente, sem justa-causa, sem a possibilidade de contraditório prévio ou diferido como *in casu*.

Nesse sentido, corrigindo tais distorções, o Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN - mudou a sistemática de imposição de penalidades de trânsito aos motoristas em geral. Primeiro expede NOTIFICAÇÃO PRÉVIA ao infrator/proprietário do veículo quanto à aplicação da penalidade, advertindo-o expressamente, quanto à possibilidade do contraditório diferido ou indicação do real infrator. Somente após, pela aceitação tácita por meio de não manifestação ou em julgamento de revisão eventualmente interposta, o órgão de trânsito impõe formalmente a multa administrativa, tendo conferido assim, os primados dos direitos e garantias fundamentais aos seus administrados.

⁴ Ibidem.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Esse também é o entendimento da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, esposado em Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (RMS) nº 24.043/GO, sendo Relator Min. José Delgado, julgado em 04.09.2007⁵, senão vejamos *in verbis*:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. APLICAÇÃO DE MULTA A PREFEITO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS. APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – RREO APÓS O ENCERRAMENTO DO PRAZO DESIGNADO PELO ART. 6º DA RESOLUÇÃO NORMATIVA RN-TCM N. 008/00. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, ARTS. 52, 53 E 63. **AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO DA INSTAURAÇÃO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E SEUS DESDOBRAMENTOS: CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA; ILEGALIDADE DO ATO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO VIOLADO. ANULAÇÃO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. (grifos nossos)**

De fato, por medida de lúdima justiça, nesta mesma sistemática essa Egrégia Corte de Contas necessita evoluir, sob pena de manutenção de recorrentes violações aos direitos e garantias fundamentais dos jurisdicionados.

b) Da nulidade da aplicação da multa por inobservância de Lei Federal e do princípio da motivação

Através de preceito legislativo secundário (Instrução Normativa TCE nº 12/2008, alterada pela Instrução Normativa TCE nº 04/2009) essa Egrégia Corte de Contas previu a aplicação de penalidade aos jurisdicionados, senão vejamos *in verbis*:

Art. 18 - O não-encaminhamento, ao Tribunal, do **Relatório de Gestão Fiscal** nos prazos e condições estabelecidos nesta Instrução, poderá sujeitar o responsável à multa prevista no **artigo 5º, § 1º da Lei n. 10.028/2000**, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

Art. 19 - O não-encaminhamento, ao Tribunal, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Comparativo a que se refere o artigo 9º desta Instrução poderá sujeitar o responsável à multa prevista no artigo 85, VII, da Lei Complementar n. 102/2008. **(grifos nossos)**

⁵ Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 30 out. 2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Tendo o art. 18 da Instrução Normativa TCE nº 12/2008, submetido o gestor público em mora à sanção prevista no art. 5º, §1º da Lei nº 10.028/2000, impôs-lhe à submissão de uma multa pela eventual decúria de prazos, nos termos do referido édito.

Em relação a mora na remessa do Relatório de Gestão Fiscal, prevê a Lei Federal nº 10.028/2000 - preceito primário legislativo – sanção expressa acerca da inobservância de tal dever, com cominação descrita, senão vejamos *in verbis*:

Art. 5º Constitui **infração administrativa** contra as leis de finanças públicas:

I – **deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;**

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º **A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.**

§ 2º A infração a que se refere este artigo será **processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.**

(grifos nossos)

Note-se que o **legislador ordinário** deferiu competência a essa Egrégia Corte de Contas na aplicação da sanção-administrativa por violação de dever legal (§ 2º, art. 5º, da Lei Federal nº 10.028/2000), sem, contudo, deferir-lhe poderes para aplicação sumária do preceito secundário (multa) ao jurisdicionado, nem tampouco sem motivação para fixação do *quantum debeatur*, que tem previsão expressa no (§ 1º, art. 5º, da Lei Federal nº 10.028/2000); deve haver a observância de certo, do devido processo legal, com julgamento fundamentado, sem possibilidade dessa E. Corte tergiversar ou tornar incidente outra penalidade diversa da prevista legalmente na esfera federal.

As instruções normativas não podem subverter os preceitos (primário e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

secundário) descritos em lei em sentido estrito (Lei Federal nº 10.028/2000), sob pena de subversão das normas de ordem pública, já há muito defendidas por *Kelsen*.

Cumular sanções diversas, normativas da Corte e legais, também poderiam ocasionar o nefasto *bis in idem*.

Ocorre que **o voto do ilustre Conselheiro-Relator e o v. Acórdão guerreado carecem de fundamentação**, pois em nenhuma passagem dos autos do Assunto Administrativo em apenso, vislumbramos alusão ou instrução dos vencimentos percebidos pelo jurisdicionado à época, a fim de motivar a parametrização da multa administrativa imposta, isto é, correspondência a 30% (trinta por cento) de seus vencimentos, conforme preceitua o § 3º, do art. 5º, da Lei Federal nº 10.028/2000.

Ainda que se admita eventual proporcionalidade na aplicação da sanção, tudo deve vir motivado e fundamentado expressamente, sob pena de flagrante nulidade pela inobservância dos referidos preceitos, como no caso em concreto.

Ademais, não pode o art. 18 da Instrução Normativa TCE nº 12/2008, submeter o gestor público em mora na remessa do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) à sanção prevista no art. 318, inciso VII da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), sob pena insubordinação legislativa do preceito normativo secundário (Instrução Normativa TCE nº 12/2008) em relação ao preceito normativo primário (art. 5º, §1º da Lei Federal nº 10.628/2000).

No mesmo sentido do acima esposado, citamos o voto já proferido pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão, nos autos nº 898.520, em sessão realizada na data de 11/12/2013, interpretando-se corretamente e de maneira sistêmica, todo o ordenamento jurídico brasileiro, nos seguintes termos:

Preliminar processual

Nos termos do disposto no art. 172 do Regimento Interno, suscito, de ofício, preliminar de nulidade absoluta do capítulo da decisão referente à multa de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

R\$1.000,00 (mil reais) pelo não envio do Relatório de Gestão Fiscal - RGF.

Inicialmente, veja-se que, no Recurso Ordinário nº 811824 e nos Embargos de Declaração nº 886588, o Ministério Público de Contas questionou a ocorrência de suposto *bis in idem* quando da aplicação da multa ao Chefe do Executivo pela ausência de encaminhamento do RGF.

Segundo o Órgão Ministerial, tanto o Regimento Interno quanto a Lei nº 10.028/00 tipificaram como infração administrativa, passível de multa, a omissão na remessa do referido Relatório ao Tribunal. Tal situação, no seu entendimento, configuraria *bis in idem*, de modo que o Tribunal não poderia escolher “o melhor preceito que lhe aprouver” para sancionar o gestor.

De fato, analisando as duas normas citadas pelo Ministério Público de Contas, verifico que ambas trataram das sanções a serem aplicadas àquele que não enviar relatórios ao Tribunal.

O art. 5º, inciso I, da Lei Federal nº 10.028/00, estabeleceu que constitui infração administrativa “deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei”.

Quanto à penalidade aplicável, o §1º da citada norma federal estipulou que a infração deverá ser “punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal”.

No caso do Regimento Interno, o art. 318, inciso VII (o qual reproduz, literalmente, o art. 85, VII, da Lei Orgânica), estipulou multa, que pode chegar até R\$14.000,00, considerando o limite estabelecido no *caput* do dispositivo, pelo “não encaminhamento de relatórios, documentos e informações a que estão obrigados por força de lei ou de ato normativo do Tribunal, no prazo e na forma estabelecidos”.

Se por um lado a Lei Orgânica fixou uma obrigação genérica de envio de relatórios, incluindo-se, portanto, o RGF, a Lei Federal, a seu turno, restringiu-se ao Relatório de Gestão Fiscal e previu multa proporcional, conforme a remuneração do agente, para os casos de omissão na sua remessa.

Desse modo, razão assiste ao Ministério Público de Contas quando afirma que há duas normas incidentes sobre o caso concreto. No entanto, ao contrário do que fora por ele arguido, essa duplicidade de tratamento não configura *bis in idem*, já que apenas se aplicou ao responsável a multa genérica prevista no Regimento Interno.

O que existe, na verdade, a meu ver, é um conflito aparente de normas entre a Lei Federal nº 10.028/00 e a Lei Orgânica do Tribunal, uma vez que ambas preveem sanções administrativas para os casos de não envio do RGF.

Este conflito deve ser resolvido aplicando-se a regra hermenêutica segundo a qual a lei especial afasta a incidência da lei geral. Partindo dessa premissa, considerando que as disposições da Lei Orgânica são genéricas e que a Lei nº 10.028/00 tratou exclusivamente da sanção pelo não envio do RGF, esta norma deve prevalecer sobre aquela, no caso concreto.

É importante ressaltar que a citada Lei Federal possui caráter nacional e suas disposições quanto às infrações administrativas (art. 5º) são aplicáveis tanto no âmbito da União como no dos Estados Membros e dos Municípios.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Para não deixar qualquer margem de dúvida a respeito da incidência plena da norma em todas as esferas, o §2 do art. 5º da referida Lei estabeleceu que “a infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida”.

Trata-se, portanto, de norma cogente que fixou a competência de todas as Cortes de Contas, independentemente da entidade federativa a que pertença, para processar e penalizar aquele que, porventura, deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o RGF, nos prazos e condições estabelecidos em lei.

Assim, fica claro o equívoco do Tribunal quando aplicou a multa prevista na Lei Orgânica, ao invés daquela prevista na Lei nº 10.028/00. Tal erro fica ainda mais evidente quando se analisa as disposições da Instrução Normativa nº 12/08, a qual regulamentou a remessa, ao Tribunal do RGF, do RREO e do Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação.

De acordo com o art. 18 da referida Instrução, “o não encaminhamento, ao Tribunal, do Relatório de Gestão Fiscal nos prazos e condições estabelecidos nesta Instrução, poderá sujeitar o responsável à multa prevista no artigo 5º, § 1º da Lei n. 10.028/2000, sem prejuízo das demais sanções cabíveis”.

No entanto, embora a IN nº 12/08 faça referência expressa à sanção prevista na Lei Federal para os casos em que há omissão no envio do RGF, tem-se que a multa aplicada tomou como base, exclusivamente, o art. 318, VII, do Regimento Interno, não mencionando a Lei nº 10.028/00 e nem a própria Instrução Normativa. É o que se extrai da referida deliberação:

Com fulcro no art. 318, inciso VII, do RITCMG, e, considerando a decisão deste Tribunal em Sessão do Pleno de 09/03/2005, proponho a aplicação de multa pessoal de R\$1.000,00 (um mil reais) a cada Chefe de Poder abaixo nominado, pelo não envio até o dia 15/06/2009 dos Relatórios relativos à data-base 30/04/2009.

(...)

Igualmente, com fulcro no art. 318, inciso VII, do RITCMG, e, considerando a decisão deste Tribunal em Sessão do Pleno de 09/03/2005, proponho a aplicação de multa pessoal de R\$2.000,00 (dois mil reais) aos Prefeitos Municipais abaixo elencados, pelo não envio até o dia 15/06/2009 dos Relatórios de Gestão Fiscal e Resumido de Execução Orçamentária relativos à data base 30/04/2009 (fls. 06/07 do Assunto Administrativo nº 796351).

Por todas essas razões, é evidente o equívoco do Tribunal quando desconsiderou a incidência das disposições da Lei nº 10.028/00 à espécie, de modo que seria necessária a reforma da decisão para que se aplicasse a lei e a sanção corretas.

Ocorre que a reforma da deliberação para aplicar a norma adequada encontra obstáculo intransponível, qual seja, a *reformatio in pejus*. É que, conforme visto, a Lei nº 10.028/00 estabeleceu que a multa pelo não envio do RGF ao Tribunal seria fixada no valor de 30% da remuneração anual do responsável.

Em consulta à Prestação de Contas do Executivo de Januária, referente ao exercício de 2009, disponível no SIACE/PCA, verifiquei que o Prefeito recebeu, naquele ano, a título de subsídios, a quantia de R\$195.000,00



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

(cento e noventa e cinco mil reais), de modo que a multa aplicada deveria ser de R\$58.500,00 (cinquenta e oito mil e quinhentos reais), e não de R\$1.000,00.

Mesmo que haja posicionamentos jurisprudenciais⁶ e doutrinários⁷ segundo os quais a multa prevista na Lei nº 10.028/00 deve ser entendida como de até 30% dos vencimentos anuais do responsável, fato é que o Tribunal sequer realizou qualquer juízo de proporcionalidade quanto ao valor da multa.

Note-se que a Lei nº 10.028/00, ao fixar a multa pelo não envio do RGF em percentual sobre os vencimentos, adotou um critério objetivo de proporcionalidade. É dizer, o valor da sanção dependerá do valor da remuneração de cada responsável, e, em razão disso, irá variar em cada caso concreto.

Ainda assim, ao aplicar a multa, o Tribunal de Contas deve fazer um juízo de proporcionalidade subjetivo. Isto é, deve o órgão de controle externo verificar a situação específica do responsável e analisar se a sanção a ser aplicada não estaria em medida superior àquela estritamente necessária à concretização do caráter pedagógico e coercitivo da multa.

No entanto, no caso dos autos, a decisão do Tribunal não tomou como base qualquer critério de proporcionalidade. Além de não ter sido baseada na norma correta incidente na espécie, a multa foi fixada no mesmo valor para todos os responsáveis que deixaram de encaminhar o RGF, não tendo o Tribunal analisado a situação concreta de cada gestor. Tais fatos evidenciam, ainda mais, a incorreção da deliberação do Tribunal.

No entanto, no atual estágio do processo, reformar a decisão e aplicar a Lei nº 10.028/00 agravaria, sobremaneira, a sanção ao responsável, haja vista a enorme diferença existente entre a multa efetivamente aplicada pelo Tribunal e aquela prevista na Lei.

Embora notáveis juristas, como Maria Sylvia di Pietro e Hely Lopes Meirelles⁸, defendam a possibilidade da *reformatio in pejus* no processo administrativo, entendo que a revisão da multa para maior, neste caso, violaria frontalmente os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, o que não encontra guarida no Estado Democrático de Direito contemporâneo.

⁶ O TCU, em caso semelhante, já decidiu que “como toda sanção de natureza punitiva, a medida da punição decorre do juízo de valor a ser feito sobre a gravidade da conduta e dos limites máximos e mínimos definidos em lei. Para evitar injustiças, considero que a multa prevista no artigo 5º, § 1º da Lei 10.028/2000 deve ser aquilatada pelo juiz e entendida como de até 30% dos vencimentos anuais do gestor, conferindo ao aplicador da norma a necessária margem de valoração da conduta para fixação do seu valor” (Acórdão 317/03-P).

⁷ Os juristas Cesar Miola e Geraldo Costa da Camino também defendem que “a formatação dessa norma, contudo, em reverência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (sobretudo) poderia ter sua leitura compreendendo que a pena em referência seria de **até** trinta por cento da remuneração anual (para cada infração)” MIOLA, Cezar. CAMINO, Geraldo Costa da. *Infrações Administrativas à Legislação Fiscal*. Belo Horizonte, *Interesse Público - IP*, ano 3, n. 11, jul./set. 2001. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=51412>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da utilização de princípios do processo judicial no processo administrativo. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 13, n. 147, maio 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=92908>>. Acesso em: 25 nov. 2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Na realidade, diante do equívoco do Tribunal, demonstrado no presente caso, não é possível agravar a situação do responsável ou até mesmo mantê-la nos patamares atuais, sob pena de serem convalidados, indevidamente, diversos equívocos insanáveis relacionados à norma aplicável e, por via oblíqua, ao juízo de proporcionalidade quanto à multa.

Diante de todos esses fatos e fundamentos, considerando os equívocos constatados na decisão que sancionou o Senhor Maurílio Nérís de Andrade Arruda, Prefeito de Januária em 2009, pelo não encaminhamento do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, torna-se necessária a anulação do capítulo da decisão relativo à multa de R\$1.000,00 (mil reais) aplicada ao referido gestor pela omissão na remessa do RGF.

Pelo exposto, de ofício, em sede de preliminar, voto pela anulação da multa de R\$1.000,00 (mil reais) imposta ao Senhor Maurílio Nérís de Andrade Arruda, Prefeito de Januária em 2009, pelo não envio do RGF, uma vez que a referida sanção tomou como fundamento norma não aplicável à espécie, e julgo prejudicado o agravo interposto pelo Ministério Público de Contas quanto a este ponto, uma vez que a questão do RREO não é objeto desta preliminar.

III. DO MÉRITO DA PRESENTE IRRESIGNAÇÃO

Ad argumentandum tantum, ultrapassadas as preliminares acima suscitadas, em observância ao princípio da eventualidade, o jurisdicionado alega que não é devida a aplicação da multa, tendo em vista que a entrega do Relatório de Gestão Fiscal pela Câmara Municipal foi intempestiva devido à inadimplência do ex-gestor que não preencheu nem disponibilizou os relatórios da data-base de 31/12/2012.

Na visão ministerial é irrelevante para o deslinde recursal o enfrentamento fático-jurídico anteposto, diante de todos os fundamentos esposados, configurada a patente violação ao devido processo legal há muito preconizado na Magna Carta de 1988.

Lado outro, não merecem prosperar as razões de mérito aduzidas pelo Recorrente, tendo em vista que, conforme ressaltado pela Unidade Técnica, no estudo de fls. 13/18, o Prefeito anterior – Sr. Murilo França enviou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do exercício de 2012, que é de emissão bimestral, fora do prazo, com exceção ao relatório data-base 31/10/2012 que foi enviado em 12/12/2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

No que se refere ao Relatório de Gestão Fiscal (RGF), o Prefeito antecessor enviou tempestivamente o relatório data-base 30/06/2012 e o relatório data-base 31/12/2012 seria responsabilidade do Jurisdicionado Sr. Max Oliveira dos Santos, conforme documentos de fls. 19/20.

Percebe-se que as razões meritórias do Recorrente não foram capazes de justificar a intempestiva do RGF.

Destarte, caso as preliminares suscitadas não sejam providas, impõe-se a manutenção da responsabilidade pessoal do Sr. Max Oliveira dos Santos – Prefeito Municipal de Inhaúma, por descumprimento do dever legal no envio tempestivo do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, preconizado no art. 5º, da Lei Federal nº 10.628/2000.

IV. CONCLUSÃO

Ex positis, o Ministério Público de Contas **OPINA** que o presente recurso seja **CONHECIDO, com enfrentamento das preliminares suscitadas por este Órgão Ministerial como matéria de ordem pública**, para:

1) **Em sede prejudicial de mérito**, seja **PROVIDO**, anulando-se o procedimento de Assunto Administrativo nº 898.469 no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) imposta ao Sr. Max Oliveira dos Santos na sessão da Segunda Câmara dessa E. Corte de Contas realizada em 10/07/2014, diante da reconhecida violação do devido processo legal, ampla defesa e contraditório;

2) **No mérito**, pelo princípio da eventualidade, ultrapassadas as preliminares antepostas, *ad argumentandum tantum*, seja **IMPROVIDO**, mantendo-se irretocável o Acórdão proferido pela 2ª Câmara dessa E. Corte, em 01/07/2014 e que, após o trânsito em julgado, devidamente intimado e decorrido o prazo legal sem pagamento espontâneo da sanção cominada, que seja passada certidão de débito e o agente político sancionado devidamente inscrito no cadastro de inadimplentes deste



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

deste Tribunal, com remessa incontinenti ao Ministério Público de Contas para as providências de praxe cabíveis à espécie, nos termos do art. 364, *caput* c/c Parágrafo único do mesmo edito, ambos da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais).

3) Por fim, **RECOMENDAR** a normatização procedimental quanto à aplicação de multas-administrativas no âmbito dessa Egrégia Corte de Contas, especialmente no que tange à eventual possibilidade do exercício do contraditório diferido, dando-se a publicidade que exige à questão, nos termos do art. 37, *caput*, da CR/88.

É o **PARECER CONCLUSIVO** ministerial.

Entranhe-se, registre-se, certifique-se e encaminhem-se à Coordenadoria de Apoio Operacional do Ministério Público de Contas - CAOP, visando à tramitação de praxe.

Belo Horizonte, 19 de dezembro de 2014.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Procurador do Ministério Público de Contas

(Documento certificado e assinado digitalmente e disponível no SGAP/TCE/MG)