

RECURSO ORDINÁRIO N. 977696

Procedência: Prefeitura Municipal de São Tiago
Processo Principal 951393 (Assunto Administrativo - Câmaras)
Recorrente: Irimar José Mendes (Prefeito Municipal de São Tiago)
MPTC: Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

EMENTA

RECURSO ORDINÁRIO. ASSUNTO ADMINISTRATIVO. PREFEITURA MUNICIPAL. MULTA. INOBSERVÂNCIA DE CONTRADITÓRIO PRÉVIO. MULTA-COERÇÃO. NATUREZA JURÍDICA. CONTRADITÓRIO DIFERIDO. NULIDADE. INOCORRÊNCIA. RELATÓRIOS. ENVIO INTIMPESTIVO. MULTA. ALEGAÇÕES DE ÍNDOLE MERAMENTE ADMINISTRATIVA. DISPENSABILIDADE DE CONFIGURAÇÃO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO PARA APLICAÇÃO DA SANÇÃO. CARÁTER OBJETIVO DA PENA. COMPARATIVO DAS METAS BIMESTRAIS DE ARRECADAÇÃO. PEÇA INTEGRANTE DO RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. MANUAL SIACE. VINCULAÇÃO SISTÊMICA. MULTAS INDIVIDUALIZADAS. IMPOSSIBILIDADE. REFORMA PARCIAL DA DECISÃO DE OFÍCIO. PARCELAMENTO DA MULTA. POSSIBILIDADE. REAJUSTE DAS PARCELAS. PREVISÃO LEGAL

1. Não há nulidade decorrente de aplicação de sanção de natureza coercitiva sem contraditório prévio, em razão de descumprimento de prazo ou de obrigação pública decorrentes de lei ou ato normativo do Tribunal, porquanto nessa espécie de multa o contraditório é diferido, nos termos do Enunciado de Súmula nº 108.
2. Dado o caráter objetivo que informa as sanções de natureza coercitiva, que visa reprimir a desobediência às normas emanadas para o exercício do múnus constitucional dos Órgãos de Controle, para imputação da pena basta o desatendimento de imposição legal.
3. Considerando que o Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação integra o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, havendo materialmente um único documento capaz de ser entregue a esta Corte, porquanto vinculados sistemicamente, não se afigura lícita a presunção de inadimplemento no envio dos dois documentos para efeito de aplicação da pena.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

34ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 30/11/2016

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto por Irimar José Mendes, Prefeito Municipal de São Tiago, em face de decisão emanada pela Primeira Câmara nos autos do Assunto Administrativo Câmaras n. 951.393, que, diante do envio intempestivo do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e do Comparativo das Metas Bimestrais de

Arrecadação, imputou ao recorrente multa de R\$4.000,00 (quatro mil reais), sendo R\$2.000,00 (dois mil reais) para cada relatório extemporâneo, nos termos do art. 85, inciso VII, da Lei Complementar nº 102/2008.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifestou-se às fls. 11 a 18.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Preliminar de Admissibilidade Recursal

Preliminarmente, com lastro na certidão expedida pela Secretaria Geral, fls. 09, conheço do presente Recurso Ordinário, por restarem preenchidos os pressupostos de sua admissibilidade estabelecidos no art. 103 da Lei Complementar nº 102/2008 e art. 335 da Resolução nº 12/2008.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

NA PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

II.2 – Preliminar de nulidade processual por violação do devido processo legal

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pugnou pela declaração de nulidade da decisão recorrida, considerando que houve violação aos princípios do devido processo legal, uma vez que a multa foi imputada sem observância de contraditório prévio.

A respeito do alegado, devido à especificidade do caso concreto, impende distinguir inicialmente as duas espécies de multas passíveis de serem aplicadas pelos Tribunais de Contas, multas-coerção e multas-sanção, conforme enunciado no voto proferido pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão, no processo n. 804.555, na Sessão Plenária de 10/04/2013:

As primeiras, conforme ensina Luciano Ferraz, ‘são aplicadas no intuito de forçar o cumprimento do ordenado, aproximando-se, na essência, das infrações impostas pelo Poder Público pelo descumprimento das medidas de polícia administrativa’. As segundas ‘possuem nítido caráter reparador do dano, com viés estritamente sancionatório’.

A diferença entre essas duas espécies de multa não se restringe apenas ao campo teórico. Isso porque, além de cada uma possuir campo de aplicação próprio, sabe-se que a distinção entre elas repercute diretamente no momento de realização do contraditório, com ensina Luciano Ferraz:

‘Com efeito, o processo que perante eles – Tribunais de Controle Externo – se desenrola se nos afigura, para todos os efeitos, típico processo administrativo, tornando inevitável o respeito às garantias do contraditório e da ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV da Constituição.

Contudo, pode-se estabelecer, no que tange à garantia do contraditório, distinção entre multas-coerção e multas-sanção. As primeiras, por tutelarem o cumprimento de obrigações públicas, assemelhando-se às medidas de polícia, permitem o diferimento do contraditório, vale dizer, autorizam a sua instalação depois de consumada a coação. Já as segundas reclamam prévio, contraditório para que a sanção a ser imposta seja legítima.’

No caso em análise, a multa foi aplicada pelo não envio das resoluções fixadoras dos subsídios dos vereadores para as legislaturas 1997/2000, 2001/2004 e 2005/2008. Assim, como o intuito da multa é forçar o gestor ao cumprimento da obrigação, tem-se que ela se enquadra na espécie ‘multa-coerção’.

Dessa forma, não há que se falar em instauração do contraditório prévio, motivo pelo qual considero improcedente a preliminar de nulidade suscitada pelo Ministério Público de Contas.

Embora ainda se agitem discussões esparsas sobre a possibilidade de a multa-coerção violar o contraditório prévio, cumpre salientar que a matéria já foi pacificada na Casa, tendo inclusive sido sumulada, nos seguintes termos:

ENUNCIADO DE SÚMULA n. 108 - A imposição de multa-coerção sem prévia oitiva do jurisdicionado, em virtude de descumprimento de prazo ou de obrigação pública decorrentes de lei ou ato normativo do Tribunal, não viola o contraditório e a ampla defesa.

Ademais, em relação à alegação de que não foi oportunizado contraditório e ampla defesa na mesma relação processual (entendida como a sucessão de atos que vai da instauração do processo até a decisão final do mérito, ainda que recorrível), – pois a defesa somente seria facultada ao responsável na fase recursal – observa-se, em um primeiro momento, que a questão também já foi debatida por esta Corte, conforme precedentes - Recursos Ordinários n. 944.651, 912.197, 913.222, julgados respectivamente em 10/06/2015, 29/04/2015 e 25/03/2015, nos quais ficou afastado tal argumento.

Não obstante tal constatação, entendo pertinente avançar um pouco mais no debate. Isso porque, a meu juízo, tanto o primeiro argumento (violação do contraditório prévio) como o segundo (inexistência de contraditório na mesma relação processual) não se sustentam e nem se mostram idôneos a caracterizar violação ao devido processo legal. Explico-me melhor.

Em verdade, a imposição de obrigações de fazer ou não fazer, tuteladas pelas normas que regem a matéria, devem ser tratadas como assunto, cuja ciência é de conhecimento (ou deveria ser) do jurisdicionado, posto que ninguém pode se escusar do cumprimento da lei (norma). Assim, há que se considerar que o responsável sabe previamente que seu não adimplemento acarretará ou poderá acarretar a imposição de multa-coerção. Portanto, a ele já é dado, em razão desta sistemática, acautelá-lo: cumprir a medida ou, já de plano, buscar justificar o eventual descumprimento.

In casu, tal raciocínio se mostra adequado, uma vez que o “fato gerador” da sanção é objetivo, no sentido de não se exigir valoração prévia da conduta, a exemplo das multas-sanção – posto que, a simples ocorrência do descumprimento da obrigação (fazer ou não fazer) no mundo dos

fatos é condição suficiente para que a violação seja configurada e, portanto, que a multa-coerção seja aplicada.

Não sem tempo, sob a perspectiva da análise econômica do direito, que foca no aspecto consequencialista da decisão, o diferimento do contraditório afigura-se como medida mais efetiva e condizente com a exigência republicana de um controle eficaz e eficiente, uma vez que assegura o cumprimento da determinação deste órgão de controle e a higidez do seu poder-dever punitivo, sem descurar do direito constitucionalmente assegurando da ampla defesa e do contraditório.

Para além, é cediço que o ordenamento jurídico permite a adoção de medidas “*inaudita altera pars*”, como no caso das cautelares, transferindo para o recurso a possibilidade de o responsável argumentar contrariamente ao provimento adotado. E a razão para isso é que o recurso não tem vida autônoma, afigurando-se como um acessório do processo principal, de modo que o exercício do contraditório em sede recursal não configura uma nova “relação processual” em sentido estrito.

Corroborando com esse entendimento, nas lições de Marcus Vinicius Rios Gonçalves, “**os recursos não tem natureza jurídica de ação, nem criam um novo processo. Eles são interpostos na mesma relação processual e tem o condão de prolongá-la.**”¹

Assim, rejeito a preliminar suscitada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por considerar que a natureza jurídica da penalidade aplicada ao recorrente é de multa-coerção.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

NA PRELIMINAR DE NULIDADE PROCESSUAL, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

II.3 – Mérito

¹ GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. LENZA, Pedro (Coord.). Direito Processual Civil Esquematizado. 2.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 476.

O recorrente insurge-se contra decisão proferida pela Primeira Câmara, na sessão de 05/05/2015, que lhe imputou multa no importe de R\$4.000,00 (quatro mil reais) por envio intempestivo do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e do Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação, sendo R\$2.000,00 (dois mil reais) para cada relatório extemporâneo, nos termos do art. 85, inciso VII, da Lei Complementar nº 102/2008, consoante acórdão a seguir transcrito, *verbis*:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto da Relatora, em aplicar multa no valor de R\$4.000,00 (quatro mil reais), sendo R\$ 2.000,00 (dois mil reais) para cada relatório intempestivo, ao Sr. Irimar José Mendes, Prefeito do Município de São Tiago, com fundamento no inciso VII do art. 58 da Lei Orgânica deste Tribunal, no art. 299 do Regimento Interno e no art. 19 da Instrução Normativa 12/2008, em razão do descumprimento do prazo estabelecido na Instrução Normativa nº 12/2008 para envio do RREO e do Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação a esta Corte. Nos termos do art. 166, §1º, incisos I e II, do Regimento Interno. Intime-se o gestor desta decisão, por meio do Diário Oficial de Contas e por via postal.

Sustenta o recorrente em suas razões recursais que a multa a ele imposta não seria devida, porquanto “os serviços foram executados pelos diversos setores da Prefeitura Municipal, sem qualquer interferência que induzisse ao descumprimento de norma legal”.

Requer seja reconsiderada a aplicação da multa dada as dificuldades (i) no atendimento dos prazos em razão da situação financeira precária que se arrasta desde 2012; (ii) na infraestrutura de informática e de pessoal; (iii) no grande volume de trabalho gerado pela gama de sistemas informatizados que demandam alimentação; (iv) nas constantes mudanças legislativas que impõem obrigações aos municípios; e (v) na precariedade e congestionamento do sistema de informática dos municípios e do próprio Tribunal em receber simultaneamente as informações de vários municípios.

Aduz que esta Corte prorrogou por diversas vezes o prazo de envio dos relatórios, havendo tornado sem efeito as penalidades outrora imputadas, sem contudo citar os precedentes que comprovariam sua afirmação.

Nesses termos, requer a reconsideração da pena a ele imposta, considerando que não restou configurado dano ao erário, desequilíbrio financeiro ou motivação que enseje sanção ao gestor.

Alternativamente, caso seu pleito não seja atendido, requer o parcelamento da multa em 12 vezes, nos termos regimentais, bem como a não incidência de correções, permanecendo o montante devido em seu valor original.

Analisarei a matéria em tópicos.

II.3.1 Da multa cominada e sua natureza

Pois bem, conquanto o recorrente tente justificar sua omissão na entrega dos relatórios no prazo estabelecido pelo § 3º do art. 8º da Instrução Normativa n. 12/2008 com alegações de índole administrativa, em se tratando de multas de natureza coercitiva, para imputação da pena basta o desatendimento de imposição legal, dado o caráter objetivo que informa a aplicação de sanções dessa natureza, que tem por fim reprimir a desobediência às normas emanadas para o exercício do múnus constitucional dos Órgãos de Controle.

Além disso, consoante estabelecido no inciso VII do art. 85 da Lei Complementar nº 102/2008, para imputação da pena é dispensável a configuração de dano ao erário, razão pela qual não há como se reconsiderar a pena atribuída por esse fundamento como pleiteia o

insurgente, notadamente porquanto na hipótese vertente restou configurado o fato gerador da sanção cominada.

Observa-se que não foram apresentados fundamentos que motivem a alteração do aresto impugnado, havendo o recorrente se limitado a informar suas dificuldades para cumprir a obrigação imposta pelas normas de regência.

Pelo exposto, configurada a infração consistente no não-encaminhamento do RREO e do Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação, que estava o recorrente obrigado a enviar por força de lei e ato normativo deste Tribunal de Controle Externo no prazo e na forma estabelecidos, resta agora aferir a possibilidade de aplicação de multas individuais pelo não envio de cada um dos relatórios citados alhures.

II.3.2 Do valor da sanção aplicada

Muito embora o recorrente não tenha suscitado a questão nas suas razões recursais, por força do Poder de Autotutela que orienta a Administração, entendo deva ser reavaliado o *quantum* da multa total aplicada. Isso porque, ao examinar detidamente a matéria, verifiquei que, sem embargo de o acórdão recorrido ter imputado sanção pela não remessa de dois relatórios, o não envio de um deles implica, impreterivelmente, a não remessa do outro, porquanto o segundo é peça integrante do primeiro.

Diante desse quadro, seria lícito a esta Corte aplicar duas penalidades se ao jurisdicionado não foi dado o direito de remeter dois relatórios? Antes de responder à indagação importa trazer à baila as normas que orientam a atuação do administrador no concernente a matéria em questão.

Consoante preconiza o Manual “SIACE/LRF – Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo”, de maio de 2009 – em sua pg. 55, *verbis*:

Informações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária

A aba Resumido da Execução Orçamentária permite ao Agente da Administração Pública informar os dados mensais que servirão de subsídio para a geração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Estas informações, conforme determina a Lei Complementar 101/00, devem ser preenchidas pelo Poder Executivo que consolidará os dados dos órgãos da Administração Direta e Entidades da Administração Indireta, inclusive os dados do Poder Legislativo. O Relatório Resumido da Execução Orçamentária de verá ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada data-base. **As informações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária são compostas dos seguintes formulários:**

(...)

Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação (grifo nosso)

O inciso VII do art. 85 da Lei Complementar nº 102/2008 estabelece:

Art. 85. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:

(...)

VII - até 40% (quarenta por cento), **pelo não-encaminhamento de relatórios, documentos e informações a que está obrigado por força de lei ou de ato normativo do Tribunal, no prazo e na forma estabelecidos;** (grifo nosso)

Por sua vez, o art. 9º e o art. 19 ambos da Instrução Normativa nº 12/2008 preconizam:

Art. 9º - O chefe do Poder Executivo disponibilizará o comparativo entre a receita arrecadada e a meta bimestral de arrecadação de que trata o artigo 13 da Lei Complementar n. 101/2000, **na forma do anexo 14, do SIACE/LRF**, contendo a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Parágrafo único - **O anexo 14 será disponibilizado no mesmo prazo e em conjunto com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária.**

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. (grifo nosso)

Interpretando as normas sobreditas, verifica-se que, de fato, o gestor estava obrigado a encaminhar a esta Corte, no prazo estabelecido, as informações atinentes ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária e ao Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação. No entanto, infere-se do Manual do Siace que os dois relatórios compõem **um único documento**, dado que o Comparativo em referência é parte integrante – **um dos anexos** – do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, existindo, portanto, o inadimplemento de uma obrigação apenas.

A conclusão de que materialmente há apenas o inadimplemento da obrigação de remessa de um único relatório (RREO) é reforçada pelo fato de o sistema eletrônico deste Órgão de Controle não estar preparado para receber as informações individualizadas, ou seja, não há um campo específico para recebimento do RREO e outro para o Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação.

Nesse cenário, afigura-se inadequada, a meu ver, a cominação de sanção pela falta de remessa do Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação, notadamente porque somente poderá ser entregue junto ao RREO, dado que, frise-se, não há campo específico para o seu recebimento.

Sob essa perspectiva, tenho que não se pode responsabilizar o agente público cuja obrigação deixou de cumprir por fatores alheios à sua vontade, não sendo lícito a esta Corte presumir, para efeito de aplicação da pena, a inadimplência na remessa do Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação.

Em resumo, considerando que, consoante o Manual do Siace, o Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação integra o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, bem como que inexistente no sistema eletrônico desta Corte campo para remessa do referido relatório individualizado, havendo apenas uma obrigação capaz de ser cumprida (qual seja, remessa do RREO), não existindo, por consequência, violação à norma preconizada no art. 85, VII, da Lei Complementar nº 102/2008 no tocante ao mencionado Comparativo, por não restar demonstrada a conduta omissiva do agente público, aspecto estrutural da infração, manifesto-me pelo cancelamento, *ex officio*, da multa de R\$2.000,00 (dois mil reais) imputada ao recorrente no concernente ao não envio do Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação.

II.3.3 Do parcelamento da multa aplicada

O recorrente solicita, no caso de manutenção da pena, parcelamento da multa em 12 vezes, bem como a não incidência de correções, permanecendo o montante devido em seu valor original.

A matéria em questão encontra-se disciplinada por meio do art. 87 da Lei Complementar nº 102/2008, bem como pelos artigos. 323 e 366 do Regimento Interno que preconizam:

Art. 87. O Relator ou o Tribunal poderá autorizar o recolhimento parcelado da importância devida a título de multa, na forma estabelecida no Regimento Interno.

Parágrafo único. **As parcelas deverão ser devidamente atualizadas, observando-se o índice oficial.**

Art. 323. O Relator ou o Tribunal poderá autorizar o recolhimento parcelado da importância devida a título de multa, na forma estabelecida no art. 366 deste Regimento.

Art. 366. O Tribunal ou o Relator poderá autorizar o recolhimento parcelado da importância devida a título de multa, em até 12 (doze) vezes.

§ 1º O pedido de parcelamento deverá ser dirigido ao Relator, em petição escrita e fundamentada.

§ 2º As parcelas deverão ser devidamente atualizadas, observando-se o índice oficial adotado pelo Tribunal, que será fixado em ato normativo próprio. (grifo nosso)

Nos termos das normas de regência, as parcelas deverão ser devidamente atualizadas, não havendo como esta Corte atender o pleito do recorrente em sua integralidade.

Em razão do exposto, entendo que o pedido de parcelamento da multa cominada em 12 vezes tem amparo legal, podendo ser deferido, observadas as normas que regem a matéria.

III – CONCLUSÃO

Muito embora as razões recursais não se afigurem aptas a reformar a decisão recorrida, pelos fundamentos aduzidos na fundamentação, manifesto-me *ex officio* pelo cancelamento da multa imputada ao Senhor Irimar José Mendes, Prefeito Municipal de São Tiago, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), pela omissão no envio do Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação, mantendo-se a multa de R\$2.000,00 (dois mil reais) imposta em decorrência da não remessa do Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

No concernente ao parcelamento da multa, defiro o pedido, observadas as normas que regem a matéria.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

No mérito, peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Vou antecipar meu voto... (interrompido)

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente, vou ouvir o voto de Vossa Excelência e também, depois, vou manifestar meu voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Vossa Excelência tem prioridade! Pode antecipar.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Eu acompanho o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Pelos mesmos fundamentos aduzidos no voto-vista que acabei de proferir no processo n. 980577, peço vênia ao Relator para não reconhecer, de ofício, a tal impossibilidade material referida. Não é demais lembrar que a maioria absoluta dos municípios cumpriram, durante todo esse período de vigência das citadas instruções normativas, as obrigações nelas estabelecidas. Além disso, penso que a eventual justa causa, tal como apresentada pelo Relator como impossibilidade material de agir, deve ser expressamente arguida e demonstrada pelo recorrente.

Por fim, saliento que é materialmente possível a remessa do RREO sem o efetivo comparativo das metas bimestrais de arrecadação, bastando, para isso, que o jurisdicionado promova a anexação ao RREO, em substituição ao referido comparativo, na hipótese de ele, de fato, não existir, um arquivo vazio qualquer.

Assim, nego provimento ao recurso e mantenho a decisão recorrida.

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
36ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 14/12/2016

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

RETORNO DE VISTA

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos do recurso ordinário interposto pelo Sr. Irimar José Mendes, Prefeito Municipal de São Tiago, em face da decisão proferida pelo Colegiado da Primeira Câmara, na Sessão de 5/5/2015, nos autos do Assunto Administrativo – Câmaras nº 951.393, por meio da qual foi determinada a aplicação de multa ao ora recorrente, no valor de R\$4.000,00, em razão do envio intempestivo do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e do Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação, relativos à data-base 31/10/2014, no prazo estabelecido pela Instrução Normativa – IN nº 12, de 2008, art. 8º, §3º, sendo R\$2.000,00 (dois mil reais) pelo atraso de cada relatório.

Na Sessão do Tribunal Pleno de 30/11/2016, o Relator, Conselheiro José Alves Viana, concluiu o voto, quanto ao mérito, nos seguintes termos:

Muito embora as razões recursais não se afigurem aptas a reformar a decisão recorrida, pelos fundamentos aduzidos na fundamentação, manifesto-me *ex officio* pelo cancelamento da multa imputada ao Senhor Irimar José Mendes, Prefeito Municipal de São Tiago, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), pela omissão no envio do Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação, mantendo-se a multa de R\$2.000,00 (dois mil reais) imposta em decorrência da não remessa do Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

Na sequência, antecipando seus votos, o Conselheiro Wanderley Ávila acompanhou o Relator e o Conselheiro Cláudio Couto Terrão divergiu, ao votar voto pelo não provimento do recurso e pela manutenção da decisão recorrida.

Em seguida, pedi vista para melhor analisar a matéria.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Em conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), art. 13 c/c o *caput* do art. 8º e o *caput* do art. 9º, o Poder Executivo deverá, até trinta dias após a publicação do orçamento anual, realizar desdobramento das receitas em metas bimestrais de arrecadação, as quais servirão de base para, se necessário, limitar empenhos e movimentação financeira, com vistas ao cumprimento das metas de resultado primário e nominal estabelecidas no anexo de Metas Fiscais, conforme critérios estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Essa exigência se fez necessária, porquanto a maior parte dos municípios não estimava suas receitas para períodos inferiores a um ano, o que inviabilizava avaliações periódicas e parciais acerca do desempenho da receita pública, limitando-se o gestor a acompanhar a execução do orçamento, mormente a receita pública, por meio do orçamento anual.

Sobre o assunto, Edson Ronaldo Nascimento e IlvoDebus asseveraram:

Tendo em vista o cumprimento das metas contidas no Anexo de metas Fiscais, o art. 9º determina que o acompanhamento do desempenho das receitas ocorra a cada bimestre. Não faria sentido observar o descompasso entre receitas arrecadadas e receitas previstas apenas no final do exercício, quando já não haveria tempo para correções, de forma a manter o desempenho das metas estabelecidas. Além disso, somente com a recuperação das receitas ao longo do ano, o ente público poderá realizar novos empenhos ou reativar aqueles que foram limitados ou mesmo cancelados. (Lei Complementar nº 101, de 2000 – Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2ª ed., publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, p. 21).

Os demonstrativos dos resultados primário ou nominal, por força do inciso III do art. 53 da LRF, devem acompanhar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, que é composto de duas peças básicas, consistentes no balanço orçamentário e no demonstrativo da execução das receitas, por categoria e fonte, e da execução das despesas, por categoria econômica, grupo de natureza, função e subfunção.

Em razão disso, o Tribunal de Contas, em face da competência que lhe é atribuída, no art. 9º da Instrução Normativa nº 12, de 2008, exige que o chefe do Poder Executivo disponibilize – por meio do SIACE/LRF – o Anexo 14, denominado Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação, que contém o comparativo entre a receita arrecadada e a meta bimestral de arrecadação de que trata o art. 13 da LRF.

E, de acordo com a Unidade Técnica responsável pela análise das informações atinentes à gestão fiscal, os procedimentos para elaboração e encaminhamento, via SIACE/LRF, do RREO e do Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação ao Tribunal, operam-se da seguinte forma:

- por ocasião da remessa dos relatórios de determinada data-base, as Metas Bimestrais de Arrecadação (Anexo 14) têm por parâmetro a totalidade da receita prevista no orçamento anual, a qual é desdobrada em seis bimestres, levando-se em consideração a perspectiva de arrecadação, em função da sazonalidade e da realidade de cada

município. Referido montante deve corresponder ao total da receita prevista informado no Anexo 6 – RREO;

- o valor das receitas arrecadadas é bimestralmente informado no Anexo 6 e transportado para o Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação (Anexo 14), para ser confrontado com a meta bimestral prevista;
- do confronto entre a Meta de Arrecadação Bimestral e a Receita Arrecadada naquele período, o sistema apura automaticamente o cumprimento das disposições do art. 13 da Lei de Responsabilidade fiscal;
- caso a arrecadação bimestral se encontre aquém da meta bimestral, o Poder Executivo deverá indicar as medidas adotadas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Art. 13 da LRF);
- as medidas adotadas e justificativas pertinentes são inseridas textualmente no campo “Observações” da tela “Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação (Anexo 14)” do SIACE/LRF.

Desses procedimentos, depreende-se que o preenchimento do Anexo 14 ocorre a partir da transferência automática das informações inseridas no campo relativo à execução bimestral da receita do RREO, no qual são demonstradas as receitas de forma analítica, de modo a permitir o acompanhamento da evolução da arrecadação em relação à receita prevista no orçamento, com vistas a verificar o cumprimento das metas fiscais (resultado primário e nominal), cujos demonstrativos acompanham o RREO, como dito anteriormente.

Então, tendo em vista a concepção adotada pelo Tribunal para desenvolvimento do SIACE/LRF, pode-se concluir não ser possível o encaminhamento do Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação (Anexo 14) de forma dissociada do RREO (Anexo 6), havendo, de fato, relação de interdependência entre eles, embora constituam, juridicamente, relatórios distintos, que fornecem informações e dados diferentes para análise da gestão fiscal.

Em função disso, entendo não ser razoável imputar multa individualizada de R\$2.000,00 (dois mil reais) pelo envio serôdio do RREO e do Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação, considerando a impossibilidade da remessa, via SIACE/LRF, desses dois relatórios de forma independente ou dissociada.

III – DECISÃO

Diante do exposto, acompanhando as razões expostas pelo Relator, Conselheiro José Alves Viana, voto pelo provimento parcial do recurso ordinário, para deconstituir a multa aplicada pelo Tribunal, em razão do envio intempestivo do Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação, porquanto ficou demonstrado não ser possível o seu encaminhamento dissociado do RREO, mantendo-se a multa referente ao RREO, em virtude da inobservância do prazo fixado na Instrução Normativa nº 12, de 2008.

É como voto, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Agora faltam votar a Conselheira Adriene Andrade e o Conselheiro Mauri Torres.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Com o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, VENCIDO O CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** preliminarmente, conhecer do Recurso Ordinário, por restarem preenchidos os pressupostos de sua admissibilidade estabelecidos no art. 103 da Lei Complementar n.102/2008 e art. 335 da Resolução n. 12/2008; **II)** rejeitar a preliminar de nulidade processual por violação do devido processo legal, suscitada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por considerar que a natureza jurídica da penalidade aplicada ao recorrente é de multa-coerção; **III)** no mérito, por maioria, cancelar, de ofício, a multa imputada ao Senhor Irimar José Mendes, Prefeito Municipal de São Tiago, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), pela omissão no envio do Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação, mantendo-se a multa de R\$2.000,00 (dois mil reais) imposta em decorrência da não remessa do Relatório Resumido de Execução Orçamentária; **IV)** deferir o pedido no concernente ao parcelamento da multa, observadas as normas que regem a matéria. Vencido, no mérito, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Plenário Governador Milton Campos, 14 de dezembro de 2016.

SEBASTIÃO HELVECIO
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA
Relator

MR

(assinado eletronicamente)

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

Coord. Sistematização, Publicação das
Deliberações e Jurisprudência