TRIBUNAL DE CONTAS
fl. ___
MINAS GERAIS

Processo:	**1084561**
Natureza:	**RECURSO ORDINÁRIO**
Recorrente:	Artur Rodrigues da Silva
Jurisdicionado:	Município de Santa Helena de Minas
Processo referente:	**1072441 -** Assunto Administrativo - Multa/Apartado
Apenso:	**1082539** - Assunto Administrativo – Multa/Apartado
Procurador:	Antônio Márcio da Silveira Campos, OAB/MG 25949
MPTC:	Sara Meinberg
RELATOR:	CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

TRIBUNAL PLENO – 19/8/2020

RECURSO ORDINÁRIO. MUNICÍPIO. ADMISSIBILIDADE. PRELIMINAR DE NULIDADE DA DECISÃO POR AUSÊNCIA DE CITAÇÃO. AFASTADA. MÉRITO. SONEGAÇÃO DE INFORMAÇÃO NECESSÁRIA AO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO. NÃO PREENCHIMENTO DO FORMULÁRIO SOBRE OBRAS PARALISADAS. INSUBSISTÊNCIA DAS RAZÕES RECURSAIS. MULTA MANTIDA. NÃO PROVIMENTO.

1. A aplicação da multa-coerção visa coibir novas ações ou omissões que prejudiquem a ação fiscalizatória do Tribunal. Nessas situações, o direito de defesa poderá ser estabelecido de forma diferida, em sede recursal, razão pela qual não há ofensa ao contraditório e à ampla defesa, ficando afastada a preliminar de nulidade da decisão.

2. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Instrução Normativa nº 06/13 preveem expressamente que a sonegação de informações ao Tribunal de Contas poderá sujeitar o responsável a multa, não tendo ocorrido, no caso concreto, comprovação de justa causa para a omissão.

3. O não atendimento das determinações desta Corte constitui prática gravíssima, tendo em vista que pode ser interpretada como tentativa de evasão ao controle externo, por obstaculizar o seu exercício fiscalizatório.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

I) conhecer, preliminarmente, do recurso ordinário;

II) afastar a preliminar de nulidade por ausência de contraditório;

III) negar provimento, no mérito, ao recurso ordinário, mantendo a decisão prolatada pelo Tribunal Pleno, na qual foi aplicada multa no valor de R$1.000,00 (mil reais) ao Senhor Artur Rodrigues da Silva, prefeito do Município de Santa Helena de Minas, tendo em vista que as alegações apresentadas pelo recorrente não têm o condão de alterar o entendimento sobre a matéria examinada;

IV) determinar a intimação do recorrente acerca do teor desta decisão;

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2197233

V) determinar, transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Wanderley Ávila e o Conselheiro Sebastião Helvecio.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de agosto de 2020.

MAURI TORRES
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(*assinado digitalmente*)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2197233

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS fl. ___

TRIBUNAL PLENO – 19/8/2020

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso ordinário interposto pelo Senhor Artur Rodrigues da Silva, prefeito do Município de Santa Helena de Minas, em face da decisão prolatada na sessão do Tribunal Pleno de 28/08/19, que, nos autos do Assunto Administrativo nº 1.072.441, aplicou-lhe multa de R$1.000,00 (mil reais), por sonegação de informação necessária ao exercício do controle externo, em razão do não preenchimento do questionário sobre obras paralisadas.

Em 18/11/19, o conselheiro presidente determinou a formação de autos apartados para a execução da multa, tendo sido constituído o Assunto Administrativo nº 1.082.539.

A súmula do acórdão foi divulgada no Diário Oficial de Contas (DOC) de 07/11/19, tendo sido juntado o Aviso de Recebimento – AR, relativo à intimação da decisão, em 18/12/19, consoante certificado, respectivamente, às fls. 02v e 07 do Processo nº 1.082.539.

A peça recursal foi protocolizada em 13/02/20 e o processo foi distribuído à minha relatoria em 17/02/20 (fl. 12).

O recorrente apresenta, às fls. 01/06, suas razões recursais, alegando, em síntese, que este Tribunal teria enviado e-mail aos municípios determinando que fossem informadas as obras paralisadas com valores superiores a R$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), contudo, o gestor teria deixado de preencher o formulário por não existir, no Município de Santa Helena de Minas, nenhuma obra acima desse valor. Informa, ainda, que não existe no município nenhuma obra pendente, uma vez que todas as iniciadas foram devidamente concluídas. Ao final, requereu o afastamento da multa que lhe fora imposta.

A Unidade Técnica concluiu pela improcedência das justificativas apresentadas e pela manutenção da multa (fls. 15/116v).

O Ministério Público de Contas apresentou preliminar de nulidade processual, por entender ter havido violação ao princípio do devido processo legal, em decorrência da ausência de contraditório quando da aplicação da multa. No mérito, opinou pelo não provimento do recurso (fls. 19/25).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Considerando que o recorrente possui legitimidade recursal, que o recurso é próprio e tempestivo e que foram observadas as disposições legais e regimentais, conheço do presente recurso ordinário.

Preliminar processual – ausência de contraditório

O Ministério Público de Contas, às fls. 19/25, suscitou a nulidade da decisão por entender que a aplicação da multa deveria ter sido precedida da intimação/citação do jurisdicionado, em observância às garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Este Tribunal já firmou entendimento sobre a legalidade da imputação de multa administrativa sem prévia manifestação do jurisdicionado por não cumprimento, no prazo, de obrigações

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2197233

previstas em lei ou em atos normativos, por caracterizar um nítido caso de aplicação de multa-coerção.

As multas-coerção, 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". Elas se distinguem das multas-sanção, que são aquelas que "possuem nítido caráter reparador do dano, com viés estritamente sancionatório" [1].

A diferença entre essas duas espécies de multa não se restringe apenas ao campo teórico. Isso porque, além de cada uma possuir âmbito de aplicação próprio, sabe-se que a distinção entre elas repercute diretamente no momento de realização do contraditório, como 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[2].

Cumpre destacar que este Tribunal, na mesma linha de princípios, firmou entendimento de que a aplicação de multa-coerção sem anterior abertura de vista para defesa não ofende o contraditório e a ampla defesa, *verbis*:

> 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.[3]

É que, para a aplicação da multa-coerção, não é levada em consideração a má-fé do gestor, a ocorrência de prejuízo ao erário ou a existência de irregularidades envolvendo atos de gestão, bastando apenas o não cumprimento de uma obrigação legalmente prevista para a qual há norma estabelecendo a aplicação de multa pelo seu descumprimento.

Dessa forma, pelo fato de a multa-coerção encontrar-se prevista em ato normativo como forma de assegurar o cumprimento da obrigação, inibindo que o administrador público descumpra o prazo legal, a instauração do contraditório *a posteriori* não ofende o devido processo legal.

No caso em análise, a multa foi aplicada com fundamento no art. 85, V, da Lei Orgânica, em decorrência do não preenchimento do questionário sobre obras paralisadas, o que evidencia sonegação de informação necessária ao controle externo, de modo que, como o intuito da referida penalidade era forçar o gestor ao cumprimento da obrigação, tem-se que ela se enquadra na espécie multa-coerção.

Em casos dessa natureza, a aplicação pelo Tribunal de tal modalidade de multa visa coibir novas ações ou omissões que prejudiquem a sua ação fiscalizatória. Nessas situações, o direito de

---

[1] 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: 12 de setembro de 2012.
[2] Idem. Op.cit.
[3] Além da súmula, podem ser citados os Recursos Ordinários n° 944651, 803956, 804555.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2197233

defesa poderá ser estabelecido de forma diferida, em sede recursal, razão pela qual não há ofensa ao contraditório e à ampla defesa.

Desse modo, não havendo que se falar em instauração do contraditório prévio para a aplicação de multas-coerção pelo Tribunal, rejeito a preliminar de nulidade suscitada.

MÉRITO

Conforme relatado, o recorrente insurge-se em face da deliberação do Tribunal Pleno que lhe aplicou multa no valor de R$1.000,00 (mil reais), por sonegação de informação necessária ao exercício do controle externo, em razão do não preenchimento do questionário sobre obras paralisadas.

Em suas razões, o recorrente alega ter recebido e-mail deste Tribunal solicitando informações a respeito de grandes obras que estivessem paralisadas ou suspensas. Informa que "deveriam ser cadastradas as obras paralisadas com valores acima de R$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), iniciadas a partir de 2009, suspensas por determinação judicial (independente do ano de início) ou tenham convênio vigente".

Argumenta que a aplicação da multa foi indevida, uma vez que o Município de Santa Helena de Minas não possui obras com valores acima de R$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), assim como não possui obras iniciadas que não tenham sido concluídas.

Desse modo, por não possuir obras que se enquadrassem dentro dos parâmetros definidos pelo Tribunal, assevera que a aplicação da multa pelo não preenchimento do formulário foi indevida, pleiteando a sua extinção.

Instada a se manifestar, a Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais, às fls. 15/16v, informou que a multa imposta ao recorrente não guarda relação com a existência ou não de obras paralisadas de grande vulto, mas sim com a omissão do gestor "diante da requisição oriunda do órgão de controle externo, representando entraves à atividade precípua e fundamental desta entidade".

A Unidade Técnica esclareceu, ainda, que gestor foi oficiado por este Tribunal em duas oportunidades, a fim de que prestasse as informações constantes no aludido questionário, mantendo-se silente mesmo após ser cientificado da possibilidade de aplicação de multa em decorrência da omissão.

No que se refere à inexistência de obras na municipalidade dentro dos parâmetros definidos por esta Corte, o Órgão Técnico argumentou que esta era apenas uma das perguntas do questionário, à qual deveria ter sido respondida negativamente. A análise técnica ressaltou que a inexistência de obras dentro desse perfil não possuía o condão de afastar a obrigatoriedade de preenchimento do questionário, concluindo pelo não provimento do recurso e manutenção da multa.

O Ministério Público de Contas, em parecer de fls. 19/25, ponderou que apesar de terem sido concedidas duas oportunidades para que o responsável prestasse as informações solicitadas, por meio do questionário disponibilizado por este Tribunal, não houve respostas.

Ressaltou o Órgão Ministerial que a determinação de preenchimento do formulário foi direcionada a todos os municípios e que não havia condicionantes relativas à existência ou não de obras paralisadas para balizar a obrigatoriedade no préstimo das informações. Assim, opinou pelo não provimento do recurso.

Adotando a mesma linha de argumentação da Unidade Técnica e do *Parquet* de Contas, considero que as alegações apresentadas pelo gestor não são capazes de justificar a omissão em questão, pelas razões que passo a expor.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2197233

Com efeito, verifica-se que inicialmente este Tribunal comunicou os gestores municipais acerca da obrigatoriedade de preenchimento do questionário por meio da Central de Relacionamento com o Jurisdicionado – CRJ. Diante da inadimplência por parte de alguns gestores foi expedido o Ofício Circular nº 25.882/2017, concedendo o prazo de 15 (quinze) dias para que todos os seus jurisdicionados preenchessem o questionário sobre obras paralisadas, sob pena de aplicação de multa por sonegação de informação necessária ao exercício do controle externo, consoante o disposto no art. 85, V, da Lei Orgânica. Eis os exatos termos do referido ofício:

> Senhor(a) Prefeito(a),
>
> Encontra-se disponível, no Portal do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (www.tce.mg.gov.br), o questionário *online* relativo ao Cadastro de Obras Paralisadas do Estado e dos Municípios de Minas Gerais.
> Embora a obrigatoriedade de preenchimento até 30/10/17 tenha sido comunicada por meio da Central de Relacionamento com o Jurisdicionado – CRJ, constatei que Vossa Excelência está inadimplente quanto ao envio das informações solicitadas.
> Diante disso, determino que Vossa Excelência promova o preenchimento do questionário sobre obras paralisadas até 31/01/18, sob pena de multa no valor de até R$17.500,00 (dezessete mil e quinhentos reais), nos termos do disposto no inciso V do art. 85 da Lei Orgânica do Tribunal.

Diante da omissão do responsável pelo Município de Santa Helena de Minas no envio das informações, esta Corte oficiou novamente o gestor, por meio do Ofício nº 2192/2018, reiterando a determinação de preenchimento do questionário.

Não obstante o envio dos dois ofícios, o gestor permaneceu inerte.

Cumpre destacar que além dos ofícios encaminhados, a obrigação do gestor de munir o Tribunal de Contas com todas as informações requeridas, necessárias ao pleno exercício do controle externo, encontra amparo na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)[4] e, especificamente no que se refere sobre a execução de obras, na Instrução Normativa nº 06/13 editada por esta Corte, que assim dispõe:

> CAPÍTULO III
> DA RESPONSABILIDADE E DAS SANÇOES
> Art. 5º As imprecisões, divergências, omissões e inconsistências apuradas em informações, documentos e imagens, bem como a ausência de envio e o envio fora do prazo serão informados ao Comitê de Gestão da Fiscalização Integrada para as providências cabíveis e sujeitarão os responsáveis às sanções previstas na Lei Complementar Estadual n. 102, de 17/01/2008.
> [...]
> TÍTULO III
> DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS
> [...]
> Art. 9º O preenchimento eletrônico do Geo-obras/TCEMG não desobriga a Unidade Jurisdicionada de fornecer informações, mediante requisição do Tribunal, relativas a obras em execução, paralisadas ou concluídas, nos termos da legislação.

[4] Art. 58. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal no exercício de sua competência, sob pena de aplicação de multa, nos termos do art. 85 desta lei complementar.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2197233

Assim, o dever jurídico do gestor decorre da determinação expressa exarada por este Tribunal, a fim de que fosse providenciado o preenchimento do formulário, bem como do arcabouço jurídico citado.

Percebe-se que o recorrente tenta justificar sua omissão sob o argumento de inexistir, no município, obras paralisadas ou obras no valor definido no questionário. Contudo, acorde com os pareceres técnico e ministerial, tal fato não o desobrigaria de prestar as informações constantes no questionário, bastando que ele preenchesse negativamente o campo que não se aplicasse à realidade de seu município.

Conforme demonstrado, responsável foi oficiado por duas vezes para que cumprisse a determinação de responder o questionário e o teor dos ofícios não deixa margens para dúvidas acerca da obrigatoriedade da medida.

Ressalta-se que o não atendimento das determinações desta Corte constitui prática gravíssima, tendo em vista que pode ser interpretada como tentativa de evasão ao controle externo, por obstaculizar o seu exercício fiscalizatório.

Desse modo, tem-se que a multa aplicada ao gestor encontra suporte fático e jurídico no descumprimento de determinação reiterada e na lesão da norma de regência. A não aplicação da sanção só se justifica se comprovado justo impedimento para o não preenchimento do questionário exigido pelo Tribunal, o que não foi o caso do chefe do Poder Executivo de Santa Helena de Minas.

Sendo assim, não tendo o recorrente comprovado que adotou as medidas necessárias para ao cumprimento de sua obrigação, entendo que deve ser mantida a decisão recorrida.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, tendo em vista que as alegações apresentadas pelo recorrente não têm o condão de alterar o entendimento sobre a matéria examinada, nego provimento ao presente recurso ordinário, mantendo a decisão prolatada Tribunal Pleno, na qual foi aplicada multa no valor de R$1.000,00 (mil reais) ao Senhor Artur Rodrigues da Silva, prefeito do Município de Santa Helena de Minas.

Intime-se o recorrente acerca do teor desta decisão.

Transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquive-se os autos.

* * * * *

ms/

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2197233