

Processo: 1127909
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrente: Sérgio Antônio Carvalho de Azevedo
Processos referentes: Assunto Administrativo – Multa/Apartado n. 1127506;
Acompanhamento da Gestão Fiscal n. 1102324
Órgão: Prefeitura Municipal de Poços de Caldas
Procuradores: Mário Marques de Oliveira, OAB/MG 55.836; Rita de Cássia Machado, OAB/MG 78.739; Vanessa Cristina Gavião, OAB/MG 118.652.
MPTC: Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

TRIBUNAL PLENO – 15/3/2023

RECURSO ORDINÁRIO. SICOM. ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL. ASSUNTO ADMINISTRATIVO. RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (RREO). ADMISSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO. PRELIMINAR DE NULIDADE PROCESSUAL. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO NO PROCESSO DE ORIGEM. MULTA-COERÇÃO. VERIFICAÇÃO DA HIPÓTESE LEGAL. PRELIMINAR AFASTADA. MÉRITO. DESCUMPRIMENTO DO PRAZO PARA ENCAMINHAMENTO AO TRIBUNAL. DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO DO TRIBUNAL. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DECISÃO RECORRIDA. NÃO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DA MULTA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. A aplicação de multa-coerção independe de citação, bastando a verificação da hipótese legal.
2. O atraso reiterado no envio de informações referentes à publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO ao Tribunal, a despeito de notificações anteriores, acarreta a aplicação de multa, nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) conhecer, preliminarmente, do recurso, considerando que a parte é legítima e que a peça recursal foi manejada a tempo e modo, restando preenchidos todos os requisitos de admissibilidade legais e regimentais pertinentes;
- II) afastar a preliminar processual de nulidade da decisão recorrida, por ofensa ao princípio do contraditório, suscitada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas;
- III) negar provimento ao recurso, no mérito, mantendo-se a decisão proferida nos autos de origem e, conseqüentemente, a multa imposta ao Sr. Sérgio Antônio Carvalho de Azevedo, Prefeito do Município de Poços de Caldas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 1127909 – Recurso Ordinário
Inteiro teor do acórdão – Página 2 de 8

IV) recomendar ao atual Prefeito Municipal que observe o disposto no Comunicado Sicom 41/2022, no que diz respeito aos prazos para envio a este Tribunal da comprovação da publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO);

V) determinar o arquivamento dos autos, após a adoção das medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 15 de março de 2023.

GILBERTO DINIZ
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)

TRIBUNAL PLENO – 15/3/2023

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso ordinário interposto pelo Sr. Sérgio Antônio Carvalho de Azevedo, Prefeito do Município de Poços de Caldas, em face da decisão exarada pela Segunda Câmara, em sessão do dia 18/08/2022, nos autos do Acompanhamento da Gestão Fiscal 1102324, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila.

No acórdão condutor (peça 16 do Processo 1102324), o recorrente foi identificado como responsável pela reincidência na prática da irregularidade relativa à ausência de comprovação da publicidade do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, na data-base de 31/10/2021, razão pela qual lhe foi aplicada multa pessoal no valor de R\$ 2.000,00, nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica.

Na oportunidade, foi determinada a formação de autos apartados para a execução da penalidade cominada, sendo constituído, para o caso em exame, o Assunto Administrativo 1127506, autuado em 30/09/2022.

O presente recurso ordinário foi recebido em 01/11/2022 e distribuído à minha relatoria em 16/11/2022 (peça 6), na competência do Tribunal Pleno.

Em despacho de peça 8, determinei o encaminhamento do feito ao órgão técnico e ao Ministério Público de Contas.

À peça 9, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM se manifestou pelo conhecimento e não provimento do recurso.

O *Parquet* de Contas, em parecer à peça 11, manifestou-se pelo conhecimento do recurso, para que seja anulada a decisão recorrida, por violação ao princípio do contraditório, e para que haja o prosseguimento do Acompanhamento de Gestão Fiscal 1102324, com a citação do responsável.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Admissibilidade

Consoante certidão contida na peça 7 dos autos, a contagem do prazo recursal se iniciou em 20/10/2022, tendo o presente recurso sido protocolizado em 01/11/2022.

Assim, considerando que a parte é legítima e que a peça recursal foi manejada a tempo e modo, restando, portanto, preenchidos todos os requisitos de admissibilidade legais e regimentais pertinentes, conheço do recurso.

II.2 – Preliminar de nulidade processual

No parecer de peça 11, o Ministério Público de Contas arguiu a nulidade da decisão que aplicou multa ao Sr. Sérgio Antônio Carvalho de Azevedo sem sua prévia intimação ou citação, considerando que teriam sido violadas as garantias legais da ampla defesa e do contraditório, em função do caráter sancionatório da pena aplicada.

Com efeito, não há dúvidas que os Tribunais de Contas, no âmbito de sua atuação, detêm competência para impor sanções aos administradores públicos, nos termos da lei, de forma a viabilizar e efetivar o exercício de suas atribuições constitucionais.

Nesse sentido, de início, é necessário diferenciar as duas espécies de multas passíveis de serem aplicadas pelos Tribunais de Contas: multas-coerção e multas-sanção. Para isso, destaco a doutrina de Luciano Ferraz⁽¹⁾:

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.

Tratando-se da multa-coerção, é pacífico neste Tribunal que a sua imposição “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” (Súmula TCE-MG 108, de 26/11/2008). Tal multa administrativa possui natureza objetiva, de modo que a sua aplicação pelo Tribunal, ante o descumprimento de norma legal pelos agentes públicos, independe de dolo ou má-fé, bastando que se verifique a ocorrência da hipótese legal, como aferida no presente caso.

Esse entendimento foi reafirmado pelo Tribunal Pleno no julgamento dos Recursos Ordinários 1084561⁽²⁾, 1031223⁽³⁾ e, recentemente, nos autos do Recurso 1114432 (sem grifos no original):

Tal raciocínio se mostra adequado para o presente caso, uma vez que, **em se tratando de multa 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.

Portanto, consoante estabelecido no art. 3º da Instrução Normativa n. 1/2016, **a omissão do envio das informações e/ou o não cumprimento do prazo estabelecido para a remessa sujeita, per si, o Prefeito Municipal à multa pessoal**, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

É sabido, portanto, que além de ter função inibidora – voltada à prevenção da repetição do ilícito – a multa corresponde à pena pecuniária imposta em decorrência de infringência à regra, lei ou contrato, implicando em obrigação de importância em dinheiro.

Dessa forma, a Administração deve se valer de multas-coerção e multas-sanção para que, recusando-se o administrado a cumprir uma prestação ou obrigação pública, seja coagido a fazê-lo.

É cristalino que o preenchimento dos dados e envio das informações dentro dos prazos estabelecidos são de inteira responsabilidade dos Chefes dos Poderes Executivos Municipais.

[TCEMG. Tribunal Pleno. Recurso Ordinário 1114432. Relator Conselheiro José Viana Alves. Sessão de 19/10/2022.]

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, n. 13, abril-maio, 2002. Disponível em: <https://www.jacoby.pro.br/tc/artigosoutros/ao1.html>. Acesso em 16 fev. 2023.

² TCEMG. Tribunal Pleno. Recurso Ordinário 1084561. Relator Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Sessão de 19/08/2020.

³ TCEMG. Tribunal Pleno. Recurso Ordinário 1031223. Relator Conselheiro José Alves Viana. Sessão de 12/02/2020.

No presente caso, a multa foi aplicada ao recorrente pela ausência de comprovação da publicidade do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), na data-base de 31/10/2021, mesmo após notificação anterior por este Tribunal acerca do cometimento da infração e sobre a possibilidade de imputação de multa no caso de reincidência.

Nota-se que a imposição da multa se deu com nítida intenção de forçar o cumprimento de um mandamento normativo, ficando configurada, portanto, a multa-coerção.

Feitas essas considerações, entendo que não merece prosperar o entendimento do Ministério Público de Contas de nulidade da multa imposta ao gestor por inobservância do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, motivo pelo qual rejeito a preliminar suscitada.

II.3 – Mérito recursal

Conforme destacado na decisão recorrida, o Sr. Sérgio Antônio Carvalho de Azevedo, Prefeito do Município de Poços de Caldas, foi um dos agentes públicos responsabilizados, no âmbito do Acompanhamento da Gestão Fiscal 1102324, pela reincidência na ausência de comprovação da publicidade do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO referente à data-base de 31/10/2021, apesar de notificado anteriormente pelo Tribunal de Contas. Por esse motivo, foi-lhe aplicada multa pessoal de R\$ 2.000,00, com base nos seguintes termos (sem grifos no original):

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

[...]

II) aplicar multa, com fulcro no inciso III do art. 85 da Lei Complementar n. 102/2008, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), a cada um dos 161 (cento e sessenta e um) Chefes do Poder Executivo indicado no QUADRO I (tópico II.2.1), **reincidentes na prática da irregularidade acerca da ausência de comprovação da publicidade do RREO, mesmo tendo sido notificados acerca do cometimento da infração e advertidos sobre a imputação de multa no caso de reincidência, pelo Colegiado da 2ª Câmara deste Tribunal** (Sessões publicadas em 11/03/2021 – data-base: 30/06/2020 e de 27/01/2021 – Data-base: 31/08/2020), **permaneceram na conduta irregular, na data-base de 31/10/2021**, contrariando os arts. 48 e 52, *caput*, da LC 101/2000, bem como o disposto no § 4º do art. 8º da IN 03/2017, com as alterações da IN 02/2018; [...]

Em suas razões recursais, o recorrente alegou que o Município teria cumprido rigorosamente os prazos legais para publicação dos relatórios definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF no Diário Oficial.

Afirmou, ainda, que teria observado o prazo de 30 dias disposto na LRF, publicando o RREO referente à data-base de 31/10/2021 em 30/11/2021, tendo a comunicação da publicação ao Tribunal ocorrido na remessa do mês de novembro.

A 1ª CFM, em análise à peça 9, apontou que a multa aplicada ao recorrente se deu pela reincidência do atraso no envio de comprovação da publicação do RREO a este Tribunal de Contas, relativamente às datas-bases 31/08/2020, 31/12/2020, 30/04/2021 e 31/10/2021, ressaltando que os documentos somente teriam sido enviados após a data de geração do relatório de “Acompanhamento de Gestão Fiscal” e, portanto, as razões apresentadas não seriam suficientes para dirimir a irregularidade apontada no acórdão recorrido.

Na oportunidade, destacou que os procedimentos de envio da informação referente à data de publicação dos relatórios – RGF e RREO – se encontram formalizados no Comunicado Sicom

15/2019⁽⁴⁾, disponibilizado no Portal TCEMG, aba “Informações e Serviços/JURISDICIONADO/Sicom”.

Em parecer de peça 11, o Ministério Público de Contas não se manifestou sobre o mérito do recurso.

O *caput* do art. 52 da Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que o RREO abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público e será publicado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre. De igual modo, acerca dos orçamentos, a Constituição da República dispõe, em seu art. 165, § 3º, que o Poder Executivo publicará, até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

Caldas Furtado⁽⁵⁾, em sua doutrina, destaca que a não publicação desse relatório ou o descumprimento do prazo para sua publicação, “além de submeter o agente público faltoso às punições pessoais, sujeita o ente federado às seguintes sanções: a) não recebimento de transferências voluntárias [...]; b) impedimento para contratar operações de crédito [...], exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária”.

Especificamente a respeito da aplicação de sanções, não há dúvidas de que os Tribunais de Contas, no âmbito de sua atuação, detêm competência para impor penalidades aos administradores públicos, nos termos da lei, de forma a viabilizar e efetivar o exercício de suas atribuições constitucionais.

No caso desta Corte, destaco, dentre as hipóteses de cabimento de multa, o disposto nos incisos II e III do art. 85 da Lei Complementar 102/2008, que assim dispõem:

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:

[...]

II – até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III – até 30% (trinta por cento), por descumprimento de despacho, decisão ou diligência do Relator ou do Tribunal;

Dito isso, conforme apontado no acórdão recorrido, o Sr. Sérgio Antônio Carvalho de Azevedo, enquanto gestor, havia sido notificado anteriormente, acerca da possibilidade de aplicação de multa em caso de reincidência na inobservância das normas pertinentes à publicação do RREO, em função de determinação contida no Processo 1092593, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila. Contudo, nos termos da fundamentação da decisão ora recorrida, foi verificado que (grifos no original):

[...] os Poderes Executivos, relacionados no QUADRO I, a seguir, mesmo tendo sido notificados pelo Colegiado da 2ª Câmara deste Tribunal (Sessões de 17/11/2020 e de 14/12/2020, publicadas, respectivamente, 11/03/2021 e 27/01/2021), acerca do cometimento da infração e advertidos sobre a imputação de multa no caso de reincidência, permaneceram na prática da irregularidade, **na data-base de 31/10/2021**.

Assim sendo, entendendo inadmissível tal conduta, não podendo deixar de observar que esse procedimento caracteriza clara negligência dos gestores no cumprimento da norma legal e no descumprimento de ordem desta Corte. Nesse raciocínio, os responsáveis sujeitam-se à

⁴ Disponível em [Portal SICOM | COMUNICADO SICOM N° 15/2019 \(tce.mg.gov.br\)](https://portal.sicom.tce.mg.gov.br). Acesso em 16 fev. 2023.

⁵ Furtado, J.R. Caldas. Direito financeiro. 4. ed. rev. ampl. e atual. 1ª reimpressão – Belo Horizonte: Fórum, 2014.

multa prevista no inciso III do art. 85 da Lei Orgânica (Lei Complementar nº 102/2008) em face do não atendimento à decisão exarada por este Tribunal.

Da análise da documentação referente ao processo principal, infere-se que, na data da extração das informações do Sicom (14/12/2021), não havia nos autos comprovação da publicação do RREO pelo Município de Poços de Caldas, referente à data-base de 31/10/2021, motivo pelo qual foi aplicada multa ao gestor responsável, com base no art. 85, III, da Lei Orgânica, em face do descumprimento de decisão exarada pelo colegiado da 2ª Câmara.

Em que pese a afirmação do recorrente de que a publicação do RREO referente à data-base de 31/10/2021 teria sido efetivada em 30/11/2021 pelo Município de Poços de Caldas, a comprovação da publicação somente foi realizada com o envio do módulo “Acompanhamento Mensal” do mês de novembro de 2021, encaminhado em 01/01/2022 (conforme documento anexo), após a data em que a Diretoria de Controle Externo dos Municípios fez a extração das informações do Sicom para elaboração do relatório técnico de peça 3 do Acompanhamento de Gestão Fiscal 1102324, o qual serviu de base para a decisão recorrida.

Quanto ao tema, destaco o que estabelece o já referenciado Comunicado Sicom 15/2019, que trata das regras para informação ao Tribunal da data de publicação do RREO (sem grifos no original):

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por meio da Coordenadoria de Desenvolvimento do Sicom, comunica aos municípios nova regra para informação da data de publicação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) no arquivo DCLRF.

Com isto, **os Poderes Executivos e Legislativos poderão INFORMAR a data de publicação nos Registros 30 e 40 / arquivo DCLRF / módulo AM, a partir da remessa do mês correspondente ao encerramento do período Bimestral / Quadrimestral / Semestral**, limitada ao dia da data de envio da remessa.

Esclarecemos que esse dado influencia diretamente na emissão de certidões para fins de celebração de convênios e obtenção de financiamentos de operação de crédito.

Por sua vez, a Instrução Normativa 3/2015, que dispõe sobre a remessa das informações orçamentárias pelos municípios, estabelece em seu art. 6º (sem grifos no original):

Art. 6º As informações mensais referentes à execução orçamentária, financeira e operacional serão enviadas ao Tribunal na forma dos leiautes disponibilizados no Portal do Sicom, até o último dia do mês subsequente ao mês de referência, pelo:

[...]

§ 2º A omissão no envio das informações referentes à execução orçamentária, financeira e operacional no prazo estabelecido no *caput* impossibilitará as remessas referentes aos períodos subsequentes e as dos balancetes contábeis, conforme disposto no art. 7º desta Instrução, enquanto perdurar a inadimplência.

O referido ato normativo também prevê a aplicação de multa para os casos de divergência e omissão, conforme previsto no arts. 16 e 17:

Art. 16. Os titulares dos órgãos e das entidades mencionados no art. 6º desta Instrução são responsáveis pelos documentos e informações enviados e por eles responderão pessoalmente, na hipótese de ser apurada divergência ou omissão.

Art. 17. A omissão e divergência apuradas no envio de documento e informação de que trata esta Instrução ou o descumprimento dos prazos nela estabelecidos sujeitará o responsável às sanções previstas na Lei Complementar Estadual nº 102, de 17/1/2008.

Portanto, tendo em vista os esclarecimentos contidos no Comunicado Sicom 15/2019, em conjunto com o disposto na Instrução Normativa 3/2015, a informação relativa à publicação do RREO de 31/10 teria de ter sido prestada ao Tribunal no preenchimento do módulo “Acompanhamento Mensal” do mês de outubro de 2021, ou seja, até o último dia do mês de novembro daquele ano, o que não ocorreu no caso concreto.

Desse modo, assim como o órgão técnico, entendo pela manutenção da decisão recorrida.

Cumpre destacar, por fim, que o Comunicado Sicom 41/2022⁽⁶⁾ trouxe maior clareza ao assunto, especificando o período para encaminhamento da data de publicação referente a cada bimestre.

No tocante ao 5º bimestre (data-base de 31/10), é estabelecido que o envio da informação deve ocorrer durante o mês de novembro e que a ausência de informação da data de publicação é passível de multa:

PERÍODOS RGF E RREO	MÊS DE COMPETÊNCIA PARA ENCAMINHAMENTO DA DATA DE PUBLICAÇÃO
RREO 1º bimestre	AM de fevereiro encaminhado durante março
RREO 2º bimestre e RGF 1º quadrimestre	AM de abril encaminhado durante maio
RREO 3º bimestre e RGF 1º semestre	AM de junho encaminhado durante julho
RREO 4º bimestre e RGF 2º quadrimestre	AM de agosto encaminhado durante setembro
RREO 5º bimestre	AM de outubro encaminhado durante novembro
RREO 6º bimestre e RGF 1º semestre	AM de dezembro encaminhado durante janeiro do exercício seguinte

Vale lembrar, que nos casos da ausência de informação da data de publicação dos referidos relatórios no Sicom, dentro dos prazos previstos na LRF, fica o jurisdicionado sujeito à imputação de multa, conforme critério e decisão formalizada em Sessão Ordinária deste Tribunal, bem como certifica-se a informação ao emitir as certidões para fins de celebração de convênios e obtenção de operação de crédito.

Diante disso, proponho que seja recomendado ao atual chefe do Executivo do Município de Poços de Caldas que observe o disposto no Comunicado Sicom 41/2022, no que diz respeito aos prazos para envio a este Tribunal da comprovação da publicação do RREO.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando que a parte é legítima e que a peça recursal foi manejada a tempo e modo, restando, portanto, preenchidos todos os requisitos de admissibilidade legais e regimentais pertinentes, proponho, em preliminar, o conhecimento do recurso.

Proponho, ainda, que seja rejeitada a preliminar processual de nulidade da decisão recorrida, por ofensa ao princípio do contraditório, suscitada pelo Ministério Público de Contas.

Em juízo de mérito recursal, proponho que seja negado provimento ao recurso, mantendo-se a decisão proferida nos autos de origem e, consequentemente, a multa imposta ao Sr. Sérgio Antônio Carvalho de Azevedo, Prefeito do Município de Poços de Caldas.

Proponho, ainda, que seja recomendado ao atual Prefeito Municipal que observe o disposto no Comunicado Sicom 41/2022, no que diz respeito aos prazos para envio a este Tribunal da comprovação da publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).

Promovidas as medidas legais cabíveis, arquivem-se os autos.

* * * * *

ms/

⁶ Comunicado Sicom 41/2022, disponível em: <https://portalsicom1.tce.mg.gov.br/comunicado/comunicado-sicom-n-41-2022/>. Acesso em 16 fev. 2023.