

Processo: 1157375
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrente: Jerônimo Santana Neto
Órgão: Prefeitura Municipal de Comendador Gomes
Processos referentes: Assunto Administrativo-Câmaras n. 1153509; Acompanhamento da Gestão Fiscal n. 1153291
MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

TRIBUNAL PLENO – 13/3/2024

RECURSO ORDINÁRIO. ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL. ASSUNTO ADMINISTRATIVO. ADMISSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO. NULIDADE DA DECISÃO. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO NO PROCESSO DE ORIGEM. APLICAÇÃO DE MULTA-COERÇÃO. VERIFICAÇÃO DA HIPÓTESE LEGAL. AUSÊNCIA DE ENVIO DO MÓDULO BLCT. DESCUMPRIMENTO DO PRAZO PARA ENCAMINHAMENTO AO 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 no envio do módulo BLCT ao Tribunal, previsto no art. 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 1º, parágrafo único, da Instrução Normativa 03/2017 e nos arts. 7º e 8º da Instrução Normativa 03/2015, ambas desta Corte de Contas, acarreta a aplicação de multa, nos termos do art. 85, VII, 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 do recurso, na preliminar, 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) negar provimento ao recurso, no mérito, mantendo-se a decisão proferida nos autos de origem e, conseqüentemente, a multa imposta ao Sr. Jerônimo Santana Neto, Prefeito Municipal de Comendador Gomes;
- III) determinar após promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Agostinho Patrus.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 13 de março de 2024.

GILBERTO DINIZ
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)

TRIBUNAL PLENO – 13/3/2024

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso ordinário apresentado pelo Sr. Jerônimo Santana Neto, Prefeito Municipal de Comendador Gomes, em face da decisão exarada pela Primeira Câmara, em 19/09/2023, nos autos do Acompanhamento da Gestão Fiscal 1153291, de relatoria do Conselheiro Durval Ângelo.

No acórdão condutor (peça 10 do Processo 1153291), o recorrente foi identificado como responsável na prática da irregularidade relativa ao não encaminhamento, no prazo e na forma estabelecidos, dos relatórios, documentos e informações referentes à data-base de 28/02/2023, a que está obrigado por força da Lei Complementar 101/2000 e da Instrução Normativa 03/2017, razão pela qual lhe foi aplicada multa pessoal no valor de R\$ 2.000,00, nos termos do art. 85, VII, da Lei Orgânica deste Tribunal.

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 1153509, autuado em 24/08/2023.

Em 10/11/2023, o presente recurso ordinário deu entrada neste Tribunal (peça 4), sendo autuado e distribuído à minha relatoria em 04/12/2023 (peça 3), na competência do Tribunal Pleno.

Em despacho de peça 5, determinei o encaminhamento do feito à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios e, em seguida, ao Ministério Público de Contas.

A unidade técnica, no exame de peça 6, e o Ministério Público de Contas, em parecer de peça 8, concluíram pelo não provimento do recurso.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Admissibilidade

Consoante certidão contida na peça 4 dos autos, a contagem do prazo recursal se iniciou em 18/10/2023, tendo o presente recurso sido protocolizado em 10/11/2023.

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 – Mérito recursal

A) Da arguição de violação ao contraditório, à ampla defesa, ao devido processo legal e à segurança jurídica suscitada pelo recorrente

Na peça recursal (peça 1), o Sr. Jerônimo Santana Neto suscitou, em síntese, a nulidade da decisão recorrida, em razão da violação ao contraditório, à ampla defesa, ao devido processo legal e à segurança jurídica por ausência de citação. Defendeu que a notificação via Central de Relacionamento com os Jurisdicionados – CRJ não pode ser considerada como citação, o que impossibilitou o conhecimento da existência do processo e a apresentação de defesa por parte do recorrente antes da aplicação da multa.

Segundo o recorrente, o fato de a citação realizada por meio da Central de Relacionamento com o Jurisdicionado não estar prevista na Lei Orgânica ou no Regimento Interno deste Tribunal, por si só, imporia na revisão da decisão pela Primeira Câmara, sob pena de se perfazer ato inconstitucional.

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: 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 nesta Corte, inclusive com entendimento sumulado, de 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, mantida em 07/04/2014).

Tal multa administrativa possui natureza objetiva, de modo que a sua imputação, 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 Ordinário 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.

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 31 mar. 2023.

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

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

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. Rel. Cons. José Alves Viana. Sessão de 19/10/2022]

No presente caso, a multa foi aplicada ao recorrente pelo não encaminhamento, no prazo e na forma estabelecidos, dos relatórios, documentos e informações referentes à data-base de 28/02/2023, a que está obrigado por força da Lei Complementar 101/2000 e da Instrução Normativa 03/2017.

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

Feitas essas considerações, no mesmo sentido do exame técnico (peça 6) e do parecer do Ministério Público de Contas (peça 8), entendo que não merece prosperar o entendimento do recorrente, inexistindo motivos para que seja declarada a nulidade da decisão por inobservância do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal ou da segurança jurídica.

B) Das alegações recursais

Conforme destacado na decisão recorrida, o Sr. Jerônimo Santana Neto, Prefeito Municipal de Comendador Gomes, foi um dos agentes públicos responsabilizados, no âmbito do Acompanhamento da Gestão Fiscal 1153291, pela ausência do encaminhamento, no prazo e na forma estabelecidos, dos relatórios, documentos e informações referentes à data-base de 28/02/2023, a que está obrigado por força da Lei Complementar 101/2000 e da Instrução Normativa 03/2017. Por esse motivo, foi-lhe aplicada multa pessoal de R\$ 2.000,00, nos seguintes termos:

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: [...]

I) aplicar multa, com fulcro na Lei Complementar n. 101/2000 e no art. 299 do Regimento Interno:

a) aos gestores indicados no Anexo desta decisão, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), com fundamento no disposto no inciso VII do art. 85 da Lei Complementar n. 102/2008, uma vez que, embora advertidos da irregularidade em 27/06/2023, não encaminharam, no prazo e na forma estabelecidos, os relatórios, documentos e informações referentes à data-base de 28/02/2023, a que estão obrigados por força da Lei Complementar n. 101/2000 e da Instrução Normativa deste Tribunal n. 03/2017, alterada pela INTC n. 02/2018;

Em suas razões recursais (peça 1), o recorrente alegou que se esforçou para enviar os dados tempestivamente, mas a suposta lentidão, instabilidade e indisponibilidade do SICOM, visualizadas perante as diversas manutenções programadas do sistema de janeiro a outubro de 2023, causaram atrasos nas remessas de dados, razão pela qual, segundo ele, não poderiam ser exigidos cumprimentos de prazos de envios de dados enquanto a situação perdurasse.

Assim, requereu que fosse desconstituída a multa imposta no processo de origem.

O art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece os instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deverá ser dada ampla divulgação:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o

Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante: [...]

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

Ademais, em seu art. 49, determina que os Tribunais de Contas auxiliem o Poder Legislativo na fiscalização do seu cumprimento⁽⁴⁾.

A Instrução Normativa 3/2017, por sua vez, estabelece diretrizes para a fiscalização da gestão fiscal dos Municípios pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

Art. 1º A fiscalização do cumprimento das normas relativas à gestão fiscal dos municípios, a partir do exercício financeiro de 2018, pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, obedecerá ao disposto nesta Instrução Normativa e será realizada com base nas informações enviadas por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom).

Parágrafo único. A fiscalização a que se refere o caput considerará as informações enviadas por todos os órgãos e entidades por meio dos módulos “Instrumentos de Planejamento”, “Acompanhamento Mensal”, “Balancete Contábil” e “Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público”.

A ausência do encaminhamento da documentação por meio de remessas atuais e válidas deixa o município e seus órgãos à margem da fiscalização, porquanto não é possível a análise e a apuração de todos os itens de verificação, devido a não consolidação da execução orçamentária como um todo.

Especificamente a respeito da aplicação de sanções, no caso desta Corte, destaco, dentre as hipóteses de cabimento, o disposto no inciso VII 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:

[...]

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;

Da análise da documentação referente ao processo principal, infere-se que, na data da extração das informações do SICOM (17/08/2023 – peça 3, Processo 1153291), havia inadimplência com a remessa do módulo BLCT referente à data-base de 28/02/2023, motivo pelo qual foi aplicada multa ao responsável, com base no artigo acima mencionado.

Saliento ainda que eventual reincidência ou não na inobservância das normas pertinentes ao envio da documentação, não foi utilizada como parâmetro para a aplicação da multa no presente caso.

Quanto ao tema, a Instrução Normativa 3/2015, que disciplina a remessa ao Tribunal das informações orçamentárias, financeiras, contábeis, operacionais e patrimoniais dos municípios

⁴ Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a: [...]

mineiros por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom, estabelece em seus arts. 7º e 8º (sem grifos no original):

Art. 7º As informações referentes aos balancetes contábeis serão enviadas ao Tribunal na forma dos leiautes disponibilizados no Portal do Sicom, pelo:

I – Prefeito Municipal;

II – Presidente da Câmara Municipal;

III – gestor de autarquia, fundação pública e empresa estatal dependente;

IV – gestor de RPPS; e

V – gestor de consórcio público gerido por município do Estado de Minas Gerais.

Parágrafo único. Os órgãos e entidades da Administração direta e indireta dos municípios adotarão, para remessa dos balancetes contábeis, o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP/TCEMG, disponibilizado no Portal do Sicom.

Art. 8º Os balancetes contábeis mensais serão enviados até o último dia do mês subsequente ao mês de referência.

Parágrafo único. A omissão no envio dos balancetes contábeis mensais impossibilitará as remessas referentes aos períodos subsequentes, 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 n. 102, de 17/1/2008.

Portanto, tendo em vista o disposto na Instrução Normativa 03/2015, a informação relativa ao módulo de balancete contábil de 28/02/2023 teria de ter sido prestada ao Tribunal até o último dia do mês de março do exercício de 2023, o que não foi observado no caso concreto.

Além do mais, ressalto que a posterior regularização da inadimplência, não resulta na desconsideração do fato ocorrido, nos termos do art. 15 da Instrução Normativa 03/2017 deste Tribunal:

Art. 15 A alteração de dados no Sicom havida após à análise da gestão fiscal dos municípios não modificará o exame realizado sobre a respectiva data-base.

Considera-se ainda, como exposto pelo relatório técnico (peça 6) que o Sicom foi liberado até o dia 25 de maio de 2023 para o “envio real” das remessas de janeiro a maio do módulo BLCT, sendo que a inadimplência quanto aos envios dos referidos meses foi apurada após o prazo estipulado no Comunicado Sicom 18/2023, 30/06/2023⁽⁵⁾.

No que se refere à alegação de indisponibilidade do SICOM, transcrevo trecho do relatório técnico (peça 6), o qual corroboro:

Nesse contexto, não se revela razoável argumentar quanto dificuldade e instabilidade do sistema, pois houve 05 manutenções programadas de curta duração (dias: 01/03/2023 de 12:00 às 14:00h, 08/03/2023 de 15:00 às 17:00h, 16/03/2023 de 14:00 às 17:00h, 30/03/2023 de 07:00 às 09:00h e 31/03/2023 de 06:00 às 08:00h), todas elas com o aviso

⁵ Comunicado Sicom 18/2023, disponível em: <https://portalsicom1.tce.mg.gov.br/comunicado/comunicado-sicom-n-18-2023/> Acesso em 21/01/2024.

de poder retornar antes do horário programado, que ocorreram durante o prazo de envio tempestivo das remessas de fevereiro de 2023, conforme fixado na IN n. 03/2015. Dessa maneira, as referidas manutenções programadas não prejudicaram o envio do módulo BLCT para a citada data-base. Ademais, o sistema Sicom foi liberado apenas em 25 de maio de 2023 para “envio real” das remessas de janeiro a maio do módulo BLCT, conforme publicado no Comunicado Sicom n. 18/2023 (link: <https://portalsicom1.tce.mg.gov.br/comunicado/comunicado-sicom-n18-2023/>).

Além disso, cabe destacar que as demais citações de manutenções do Sicom de janeiro e fevereiro são anteriores ao prazo de consolidação e envio das remessas de fevereiro de 2023, razão pela qual nem mesmo era possível consolidar os dados para enviar a esta Corte de Contas; além do mais, as citações de abril em diante são posteriores ao prazo regular de envio. Portanto, as razões apresentadas não são suficientes para justificar a reforma da decisão recorrida.

Assim, conclui-se que a multa imputada, nos termos da decisão, refere-se à inadimplência quanto ao envio das remessas do módulo BLCT em tempo hábil.

Desse modo, entendo pela manutenção da decisão recorrida diante do não-encaminhamento da comprovação do módulo BLCT no prazo e na forma estabelecidos pela LRF e pelas normas deste Tribunal.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto na fundamentação, 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 o conhecimento do recurso.

Em juízo de mérito recursal, proponho que seja negado provimento ao recurso, mantendo-se a decisão proferida nos autos de origem e, conseqüentemente, a multa imposta ao Sr. Jerônimo Santana Neto, Prefeito Municipal de Comendador Gomes.

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

jc/rb/SR