

RECURSO ORDINÁRIO N. 969409

Apensado ao: ASSUNTO ADMINISTRATIVO – PLENO n. 952157
Recorrente: Paulo Fernando da Rocha
Jurisdicionado: Município de Caldas
MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

EMENTA

RECURSO ORDINÁRIO. ASSUNTO ADMINISTRATIVO-PLENO. ADMISSIBILIDADE. PRELIMINAR PROCESSUAL. MULTA-COERÇÃO. REJEIÇÃO. MÉRITO. PRORROGAÇÃO DO PRAZO ATÉ O PRIMEIRO DIA ÚTIL SUBSEQUENTE. RECURSO PROVIDO. DESCONSTITUIÇÃO DA MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. 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. (Súmula TCEMG n. 108)
2. A aplicação de multa-coerção pelo Tribunal visa a coibir novas ações ou omissões que prejudiquem a sua ação fiscalizatória. 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.
3. A regra estabelecida no parágrafo único do art. 81 da Lei Orgânica considera prorrogado o prazo até o primeiro dia útil subsequente, se o início ou o término coincidir com final de semana, feriado ou dia em que o Tribunal não esteja em funcionamento ou que tenha encerrado o expediente antes da hora normal.
4. Recurso provido para reformar a decisão recorrida e desconstituir a multa imposta ao responsável.

Tribunal Pleno
15ª Sessão Ordinária – 25/05/2016

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso ordinário interposto pelo Senhor Paulo Fernando da Rocha, Chefe do Poder Legislativo do Município de Caldas, em face da decisão proferida, em 08/07/15, pelo Tribunal Pleno, nos autos do Assunto Administrativo nº 952157, por meio da qual lhe foi aplicada multa de R\$3.000,00 (três mil reais), com fundamento no art. 8º da Instrução Normativa nº 10/11, nos arts. 84 e 85, inciso VII, da Lei Orgânica, c/c inciso VII do art. 318 do Regimento Interno.

Tal penalidade foi aplicada em razão do descumprimento do prazo para a remessa das informações relativas à execução orçamentária e financeira, por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, referentes ao mês de abril do exercício de 2015.

O Aviso de Recebimento (AR) da intimação da decisão foi juntado em 27/11/15 (fl. 20 do Assunto Administrativo) e a petição recursal protocolizada em 15/12/15 (fl. 01).

O recorrente apresentou suas razões às fls. 01/06, alegando, preliminarmente, que não foram observados os princípios do contraditório e da ampla defesa. Ao final, requereu o provimento do recurso com o cancelamento da multa aplicada.

Ao analisar as razões recursais apresentadas pelo recorrente, a Unidade Técnica concluiu que o responsável não apresentou justificativas capazes de modificar a decisão proferida pelo Tribunal Pleno no Assunto Administrativo nº 952157 (fls. 13/15).

O Ministério Público de Contas opinou pelo não provimento do recurso ordinário, ratificando a multa aplicada no valor de R\$3.000,00 (três mil reais), fls. 18/19.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Considerando que o Senhor Paulo Fernando da Rocha possui legitimidade recursal, que o apelo é próprio e tempestivo e que foram observadas as disposições legais e regimentais, conheço do presente recurso ordinário.

Preliminar processual

Conforme relatado, o Tribunal Pleno aplicou multa ao recorrente, no valor de R\$3.000,00 (três mil reais), em razão do descumprimento do prazo para a remessa das informações relativas à execução orçamentária e financeira, por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, referente ao mês de abril do exercício de 2015.

Preliminarmente, o recorrente alegou a necessidade de se observar o princípio da ampla defesa em todo o procedimento administrativo, sob pena de nulidade, e a importância da concessão ao interessado da oportunidade de manifestar-se e de ter conhecidas e apreciadas as suas alegações de caráter processual e material (fls. 02/03).

O Órgão Técnico manifestou-se pelo não acolhimento da preliminar arguida, por entender não ter havido ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa (fls. 13/14).

O *Parquet* de Contas entendeu que não houve violação às garantias constitucionais (fl. 18v).

Inicialmente, faz-se necessário distinguir as duas espécies de multas passíveis de serem aplicadas pelos Tribunais de Contas: multas-coerção e multas-sanção.

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”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:

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.

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 legítima².

Na mesma linha de princípios, o Tribunal 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 nº 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

No caso em análise, a multa foi aplicada pelo atraso no encaminhamento ao Tribunal, por meio do SICOM, das informações previstas no art. 5º da Instrução Normativa nº 10/11, relativas ao mês de abril de 2015, 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 de multa pelo Tribunal visa a coibir novas ações ou omissões que prejudiquem a sua ação fiscalizatória. 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.

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

Em suas razões recursais, o recorrente alegou que a intempestividade na remessa dos dados por meio do SICOM decorreu de motivos alheios à sua vontade – interrupção no fornecimento do serviço de *internet* durante todo o dia, mas que procedeu ao envio das informações no dia exatamente subsequente (10 de junho de 2015).

Aduziu que nunca foi inadimplente ou atrasou qualquer outro envio de informações ao Tribunal e que está em dia com as suas obrigações no exercício da função pública.

Afirmou, ainda, que a lentidão de navegação e a interrupção no fornecimento do serviço de *internet* por horas ou até dias são fatos corriqueiros atualmente e que não seria possível responsabilizá-lo e, conseqüentemente, multá-lo pelo atraso no envio das informações, uma vez que ele teria ocorrido por motivo de força maior.

Invocou o disposto no art. 317 do Regimento Interno, asseverando que a leitura do dispositivo deixa claro que a multa deve ser aplicada ao agente que tenha concorrido para o fato.

² Idem. Op.cit.

³ Além da súmula, podem ser citados os Recursos Ordinários nº 944651, 803956 e 804555.

O recorrente afirmou, também, que o ato administrativo que aplica multa deve ser devidamente fundamentado e necessita discriminar quais os critérios e os parâmetros a serem observados na graduação da penalidade prevista na lei.

Por fim, pugnou pelo cancelamento da multa, alegando não ter agido com culpa ou dolo (fls. 03/06).

A Unidade Técnica aduziu que, conforme análise do relatório de histórico de envio, emitido pelo SICOM (fls. 16/16v.), a data limite para o encaminhamento das informações concernentes ao mês de abril de 2015 era 09/06/15, contado o prazo de 40 (quarenta) dias previsto no *caput* do art. 5º da Instrução Normativa nº 10/11. Assim, concluiu o Órgão Técnico que a remessa atinente ao mês de abril de 2015 no dia 10/06/15 foi, de fato, realizada intempestivamente, conforme reconhecido pelo próprio recorrente.

O Órgão Técnico ponderou que o fato de deixar para efetuar a remessa mensal com prazo exíguo, ainda que dentro do período previsto, implica para o gestor o ônus de assumir o risco de eventual insucesso, pois ele teria que levar em conta a possibilidade da ocorrência de falhas em seu sistema de informações, o que, de fato, aconteceu.

A Unidade Técnica acrescentou que houve claro descumprimento ao disposto no art. 5º da Instrução Normativa nº 10/11, o que gerou a imputação da multa, nos termos do art. 8º do referido normativo, e que as justificativas trazidas pelo recorrente foram insuficientes para afastar a irregularidade (fls. 14/15).

De igual modo, o Ministério Público de Contas afirmou que a mera interrupção do serviço de *internet* não pode ser encarada, de forma isolada, como hipótese de caso fortuito ou força maior. Além disso, destacou que o recorrente tem o ônus de comprovar as suas alegações e que, ainda que a interrupção do sinal de *internet* tivesse ocorrido em todo o Município, de forma inesperada, o gestor deveria ter colacionado documento comprobatório que sustentasse o fato.

O *Parquet* asseverou ter sido concedido o prazo de 40 (quarenta) dias após o mês de referência para a remessa da documentação ao Tribunal e que o responsável assumiu o risco da ocorrência de alguma eventualidade ao deixar o adimplemento da obrigação para o último dia do prazo estipulado. Opinou pelo não provimento do recurso ordinário, ratificando a multa aplicada no valor de R\$3.000,00 (três mil reais), fls. 18v./19.

Inicialmente, cumpre informar que a Instrução Normativa nº 10/11 determina, em seu artigo 5º:

Art. 5º As informações mensais referentes à execução orçamentária e financeira deverão ser enviadas ao Tribunal por meio do Portal do SICOM, em até 40 (quarenta) dias do encerramento de cada mês, pelos:

(...)

II – Presidente da Câmara Municipal;

(...)

§ 1º. O envio das informações fora do prazo estabelecido no *caput* impossibilitará as remessas referentes a períodos subsequentes, enquanto perdurar a inadimplência.

§ 2º O envio de informações fora do prazo estabelecido no *caput* por duas vezes durante o mesmo exercício acarretará o registro do órgão ou da entidade na Matriz de Risco do Tribunal.

§ 3º O Tribunal de Contas publicará, no Portal do SICOM, a relação dos órgãos e entidades que não efetuaram os envios mensais no prazo previsto no *caput*.

Pela leitura do dispositivo supratranscrito, verifica-se que o gestor tem a obrigação de enviar as informações mensais concernentes à execução orçamentária e financeira do órgão em até 40 (quarenta) dias do encerramento de cada mês.

Consoante afirmado pela Unidade Técnica, no caso em análise, a data limite para o encaminhamento das informações atinentes ao mês de abril de 2015 era 09/06/15, tendo o gestor efetuado a referida remessa em 10/06/15 (fl. 16/16v.), o que, segundo o Órgão Técnico, configurou ofensa ao disposto no art. 5º da Instrução Normativa nº 10/11, devido à intempestividade do envio.

Entretanto, conforme voto do Conselheiro Gilberto Diniz levado à sessão do Tribunal Pleno no dia 06/04/2016⁴, o termo final do prazo para o envio dos dados, via SICOM, relativos à execução orçamentária e financeira do mês de abril de 2015, deu-se em 12/06/15.

Segundo afirmado pelo citado Conselheiro, de acordo com o ordenamento jurídico pátrio (art. 132 do Código Civil e art. 224 do Código de Processo Civil) e com base no disposto no art. 81 da Lei Orgânica, a contagem do prazo tem como regra geral a exclusão do dia do início e a inclusão do dia do término.

Há que se observar, ainda, a regra estabelecida no parágrafo único do art. 81 da Lei Orgânica, segundo a qual se considera prorrogado o prazo até o primeiro dia útil subsequente, se o início ou o término coincidir com final de semana, feriado ou dia em que o Tribunal não esteja em funcionamento ou que tenha encerrado o expediente antes da hora normal.

Seguindo a linha de raciocínio do Conselheiro Gilberto Diniz, não havendo disposição em contrário na Instrução Normativa nº 10/11, deve prevalecer a regra geral de contagem de prazo. Aplicando-se tal regra ao caso concreto ora examinado, o termo inicial do prazo estabelecido no *caput* do art. 5º da citada instrução normativa, para a remessa dos dados, via SICOM, referentes à execução orçamentária e financeira de abril de 2015, mês com 30 (trinta) dias, foi 04/05/15 (segunda-feira), tendo em vista que deve ser excluído o dia do início (01/05/15, sexta-feira), bem como os dias 02/05 e 03/05/15, respectivamente, sábado e domingo. Diante disso, incluído o dia do vencimento, o termo final foi 12/06/15.

Assim, como as informações referentes à execução orçamentária e financeira do mês de abril de 2015 da Câmara Municipal de Caldas foram remetidas em 10/06/15 (fls. 16/16v.), portanto, dentro do prazo estabelecido na Instrução Normativa nº 05/11, conforme demonstrado, dou provimento ao recurso ordinário ora interposto para reformar a decisão recorrida e desconstituir a multa imposta ao Senhor Paulo Fernando da Rocha, Chefe do Poder Legislativo do Município de Caldas.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos da fundamentação, dou provimento ao recurso ordinário interposto, para reformar a decisão proferida pelo Tribunal Pleno, em 08/07/15, nos autos do Assunto Administrativo nº 952157, e desconstituir a multa R\$3.000,00 (três mil reais) imposta ao Senhor Paulo Fernando da Rocha, Chefe do Poder Legislativo do Município de Caldas, no exercício de 2015.

⁴ Processo nº 969.332 levado pelo Conselheiro Gilberto Diniz na sessão plenária do dia 06/04/16. Ressalta-se que o referido processo ainda não foi deliberado pelo Tribunal Pleno, em razão de pedido de vista da Conselheira Adriene Andrade.

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

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 no voto do Relator, em: **I)** conhecer do presente recurso ordinário; **II)** rejeitar a preliminar de nulidade suscitada, não havendo que se falar em instauração do contraditório prévio para a aplicação de multas-coerção pelo Tribunal; e **III)** dar provimento ao recurso ordinário interposto, para reformar a decisão proferida pelo Tribunal Pleno, em 08/07/15, nos autos do Assunto Administrativo n. 952157, e desconstituir a multa R\$3.000,00 (três mil reais) imposta ao Sr. Paulo Fernando da Rocha, Chefe do Poder Legislativo do Município de Caldas, no exercício de 2015. Transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em Substituição Hamilton Coelho, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Wanderley Ávila e o Conselheiro Presidente Sebastião Helvecio. Declarada a suspeição do Conselheiro em Substituição Licurgo Mourão.

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

Plenário Governador Milton Campos, 25 de maio de 2016.

SEBASTIÃO HELVECIO
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado eletronicamente)

ahw/rrma

CERTIDÃO

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

Tribunal de Contas, ___/___/____.

Coordenadoria de Taquigrafia e Acórdão