



Secretaria de Controle Externo
Conselheiro Sérgio Ricardo
Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581
e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

PROCESSO Nº	:	10.491-4/2013
INTERESSADO	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
ASSUNTO	:	RECURSO ORDINÁRIO
RECORRENTE	:	SEBASTIAO DOS REIS GONÇALVES
OBJETO	:	DESCUMPRIMENTO DO PRAZO DE ENVIO DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES – ATÉ 3º QUADRIMESTRE / 2012
RELATOR:	:	CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA

Senhor Subsecretário,

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de análise técnica do Recurso Ordinário (doc.dig. 186310/2014), protocolado em 22/10/2014 pelo sr. Sebastião dos Reis Gonçalves, Prefeito do Município de Várzea Grande no período de 1º/1/2012 a 30/10/2012, neste ato representado por procurador devidamente constituído (instrumento de procuração doc. nº 68564/2014 pg. 15), visando à reforma do Acórdão de nº 1964/2014 (doc.dig. 169335/2014), o qual negou provimento ao Recurso de Agravo.

Ressalta-se que esse processo é oriundo de Representação de Natureza Interna proposta pela Secretaria de Controle Externo da Relatoria do Conselheiro Valter Albano, em face do Sr. Sebastião dos Reis Gonçalves, Prefeito Municipal de Várzea Grande no período de 1º/1/2012 a 30/10/2012, e do Sr. Antônio Gonçalo Pedroso Maninho de Barros, Prefeito Municipal de Várzea Grande no período de 1º/11/2012 a 31/12/2012, em razão de inadimplências no envio das informações por meio do Sistema APLIC, referentes ao 3º quadrimestre de 2012.



Secretaria de Controle Externo
Conselheiro Sérgio Ricardo
Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581
e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

Isso resultou no Julgamento Singular nº 683/VAS/2014, em que o Conselheiro Relator acolheu o Parecer Ministerial, aplicando multa no valor de 593,10 UPFs/MT ao Sr. Sebastião dos Reis Gonçalves e multa no valor de 29,10 UPFs/MT ao Sr. Antônio Gonçalo Pedroso Maninho de Barros.

Na data do dia 1º/4/2014 o ex-Prefeito, Sr. Sebastião dos Reis Gonçalves, protocolou Recurso de Agravo (doc. dig. 68691), contudo o Conselheiro Relator, acompanhando o Parecer do Ministério Público, manifestou pelo não provimento do mesmo e manteve intacto todos os termos do Julgamento Singular nº 683/VAS/2014, conforme Acórdão nº 1.964/2014 – TP (doc. dig. 169335/2014), contra o qual foi interposto o presente Recurso Ordinário.

2. DAS RAZÕES RECURSAIS

A seguir a íntegra da defesa apresentada pelo defendente.

DA OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE:

O princípio da legalidade, também conhecido como princípio da reserva de lei, está previsto em nossa Constituição Federal em dois dispositivos, vejamos:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei:

(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e

eficiência e, também, ao seguinte:

Da leitura dos artigos acima colacionados é possível concluir que apenas a lei, em sentido estrito, pode obrigar alguém a fazer algo e inclusive a administração pública está adstrita a esse mandamento.

A lei nº 9.784/99 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal também homenageia o princípio da legalidade, dessa forma:

Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

O princípio da legalidade, conforme exposto acima, é corolário do Estado Democrático de Direito, conquistado à dura penúria, sendo garantido a todos os cidadãos como direito fundamental e imutável.

Contudo Excelência, o Sr. Sebastião dos Reis Gonçalves, ex-gestor municipal de Várzea Grande, ora recorrente, têm tal direito violado no caso em tela.

Isso porque, ao arrepio da Carta Magna, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso aplica multa ao recorrente com base em obrigação criada via resolução normativa do próprio TCE/MT, qual seja, o envio de documentos via sistema Aplic e Geo-Obras.

Ora Excelência, em momento algum a Lei Orgânica do TCE/MT obriga o gestor a enviar documentos por meio eletrônico a esta Corte de Contas. Pelo contrário, tal lei sequer cita os sistemas Aplic e Geo-Obras. Estes são criados via Resoluções Normativas nº 16/2008 e 06/2008, respectivamente. Aprofundando a análise, vejamos como se manifestam tais Resoluções Normativas:

Resolução Normativa nº 16/2008 (Aplic):

“Art. 1º. A Secretaria de Estado de Administração

SAD/MT- e, no âmbito municipal, as Prefeituras, Câmaras, Regimes Próprios de Previdência Social, independentemente da sua constituição jurídica, Autarquias, Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e Associações gestoras exclusivamente de recursos públicos, deverão remeter por seus responsáveis, via internet, nos prazos definidos nesta

Resolução, as informações detalhadas no leiaute das tabelas do sistema APLIC. (Redação dada pela Resolução Normativa nº 13/2010)”

Resolução Normativa nº 06/2008 (GEO-OBRS):

Art. 1º Implantar o Sistema GEO-OBRS - TCE/MT. instrumento de controle externo de obras e serviços de engenharia executados pelas administrações públicas estadual e municipais de Mato Grosso.

Art. 2º. A administração direta, autárquica, fundacional, fundos especiais, empresas, públicas, sociedades de economia mista e toda qualquer entidade controlada direta e indiretamente pelo Estado e Municípios de Mato Grosso enviarão, via internet, nos prazos definidos no artigo 3º desta Resolução Normativa, as informações detalhadas no layout das tabelas do Sistema GEO-OBRS- TCE/MT

Dos trechos negritados e destacados, nota-se claramente que as resoluções normativas acima citadas criaram a obrigação ao gestor público de enviar documentos via internet ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, ou seja, a obrigação de envio de documentos via sistema Aplic e GEO-OBRS foi criada por norma interna corporis do TCE/MT, carecendo de previsão legal expressa em sentido estrito, no caso em tela, lei aprovada pelo Plenário da Assembleia Legislativa e promulgada pelo Governador do Estado, autoridades às quais o cidadão concedeu o poder de legislar e executar por meio do voto.

A doutrina pátria é categórica ao afirmar que o princípio da legalidade deve ser observado em todas as esferas e, as obrigações criadas em desacordo com tal mandamento, carecem de constitucionalidade. Vejamos como se manifesta Hely Lopes Meirelles:

“Todo processo administrativo há que embasar-se. portanto, numa norma legal específica para apresentar-se com legalidade objetiva, sob pena de invalidade. Os incs. I e II do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784/99 impõe a observância deste princípio.”

No mesmo sentido, merece destaque o posicionamento de José dos Santos Carvalho Filho:

“Tendo em vista a natureza peculiar dos atos sancionatórios, cabe anotar que sua aplicação requer a observância de alguns princípios administrativos. Um deles é o princípio da legalidade, pelo qual só pode

incidir a sanção se houver expressa previsão na lei (e não em simples ato administrativo).

Enriquecendo ainda a discussão, destaca-se o ensinamento de Marçal Justen Filho que assim se manifesta sobre o princípio da legalidade:

“A legalidade é o instituto fundamental tanto do direito penal como do direito administrativo. Logo, não se poderia deixar de reconhecer que também o direito administrativo repressivo se submete a tal princípio. Não se pode imaginar um Estado Democrático de Direito sem o princípio da legalidade das infrações e sanções.

Impossível deixar de citar o eminente professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Bem por isto, tanto infrações administrativas como suas correspondentes sanções têm que ser instituídas em lei - não em regulamento, instrução, portaria e gueiandos.”

Concluindo, imprescindível citar a clara lição de Regis Fernandes de Oliveira;

É comum, no direito brasileiro, que decreto regulamentar, a pretexto de disciplinar a aplicação da lei, crie obrigação nova, institua penalidades, preveja nova hipótese de exclusão de infração, determinando não apenas a forma de aplicação da legislação ou de seus dispositivos, mas realmente proceda a verdadeira “extensão” da lei que pretendeu disciplinar.

(...)

Temos o seguinte pensamento a propósito do denominado “poder regulamentar”: o inc. II do artigo 5º da CF constitui-se em garantia do cidadão. Sobre constituir-se em um direito seu e não ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, é garantia dirigida contra o órgão executivo de que este apenas administre nos termos previstos pela legislação. '5

Têm-se então que a obrigação do envio de documentos via Aplic e GEO-OBRAS possui grave vício em sua criação, visto que fora criada por Resolução Normativa do Plenário do TCE/MT, sendo, aos olhos da Carta Magna Republicana, inconstitucional.

Infere-se portanto, que as sanções aplicadas ao gestor por atraso no envio dos documentos via sistemas acima referidos também padecem de



Secretaria de Controle Externo

Conselheiro Sérgio Ricardo

Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581

e-mail: secex-conselho-sergioricardo@tce.mt.gov.br

legalidade, afinal, o gestor em hipótese alguma poderia ter sido obrigado ou coagido senão por força de lei em sentido estrito, quiçá, multado pelo descumprimento da inconstitucional obrigação.

Nesse sentido, importante colher a manifestação de Régis Fernandes Oliveira:

“Inadmita-se fuga ao princípio da legalidade. Qualquer tipo infracional previsto em norma regulamentar sem autorização de lei será ilegal, o mesmo ocorrendo com a sanção imposta.”

A jurisprudência pátria se mostra pacífica no sentido de que obrigações e as sanções dela decorrentes só podem ser criadas por lei no sentido estrito, vejamos:

HABEAS CORPUS. DIREITO DE LOCOMOÇÃO. VEDAÇÃO DE ACESSO À REPARTIÇÕES PÚBLICAS SANCÃO ADMINISTRATIVA CARENTE DE PREVISÃO LEGAL. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. ORDEM PARCIALMENTE CONCEDIDA. Diante da descrição de condutas que, pelo menos em tese, configuram ilícitos penais, a pretensão deduzida de expedição de salvo-conduto para evitar futura prisão preventiva traduz-se em verdadeira pretensão de impedir a ação investigatória e repressiva da Polícia Federal, o que se afigura absolutamente inviável. O poder de polícia, decorrente da supremacia do interesse público sobre o privado, traduz-se em uma necessidade imposta em nome do equilíbrio social, mas que, sob pena de sujeitar a própria coletividade à arbitrariedades da Administração, não pode se exercer de forma ilimitada. A aplicação de sanções administrativas, como elemento de coerção e intimidação, somente será legítima quando o ato praticado pelo administrado estiver previamente previsto como infração administrativa, além de que a punição imposta também terá de ser exatamente aquela cominada para o caso. Não está inserido no rol de atribuições do Juiz Corregedor a possibilidade de se vedar o direito de acesso a qualquer cidadão às dependências do Tribunal, dada a natureza pública da repartição, bem como à minguada de previsão legal. Parecer do Ministério Público pela concessão parcial da ordem. Habeas Corpus parcialmente concedido, apenas para assegurar o direito de acesso individual da paciente às repartições públicas do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região

(STJ - HC: 45462 PI 2005/0110676-9, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 07/08/2007, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação. DJ 10.09.2007 p. 248)

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DECLARATÓRIA - DECRETO CRIADOR DE OBRIGAÇÕES E PENALIDADES - INADMISSIBILIDADE - DÉBITO FISCAL IMPOSTO COM FUNDAMENTO NO DECRETO – INEXISTÊNCIA - RECURSO PROVIDO. No sistema jurídico brasileiro, o decreto regulamentar não pode criar obrigações e penalidade forem previstas no texto legal regulamentado, motivo por que inexistente o débito fiscal imposto à requerente com fundamento em obrigação estabelecida exclusivamente pelo Decreto Estadual n. 5.605 de 20.8.1990.

(TJ-MS - AC: 8252 MS 2002.008252-0, Relator: Des. Josué de Oliveira, Data de Julgamento: 09/05/2006, 1ª Turma Cível, Data de Publicação: 24/05/2006)

TRIBUTÁRIO. CONSTITUCIONAL.

ILEGITIMIDADE PASSIVA DA AUTORIDADE COATORA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. INSTITUIÇÃO DE OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA ACESSÓRIA MEDIANTE INSTRUÇÃO NORMATIVA. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL NÃO PROVIDAS.

1. Não há falar em ilegitimidade passiva da autoridade coatora, pois o Delegado da Receita Federal em Varginha - MG é o responsável pela autuação e lançamento fiscal, referente à multa decorrente do atraso na apresentação das Declarações de Contribuições e Tributos Federais -DCTF.

2. Esta matéria já foi tratada diversas vezes por esta egrégia Corte que se manifestou no sentido de que ofende o princípio da legalidade a instituição de obrigação tributária acessória mediante Instrução Normativa, por delegação do Secretário da Receita Federal, através de Portaria baixada pelo Ministério da Fazenda.

3. Apelação e Remessa oficial não providas.

4. Peças liberadas pelo Relator em 11/03/2008, para publicação do acórdão.

(TRF 1ª Região. AMS 199938000365468/MG. 7ª T. Rei. JUIZ FEDERAL RAFAEL PAULO SOARES PINTO (CONV.). e-DJF1 / DATA:28/03/2008 PAGINA.438)

ADMINISTRATIVO - CONCINE - EXIBIÇÃO DE FILMES BRASILEIROS DE longa-metragem -RESOLUÇÃO DO CONCINE N° 170/88 - PREVISÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS E INTERDIÇÃO DO ESTABELECIMENTO - IMPOSSIBILIDADE POR FALTA DE AMPARO LEGAL - O EXERCÍCIO DO PODER DE POLICIA ADMINISTRATIVA DEMANDA OBSERVANCIA AO PRINCIPIO DA LEGALIDADE. 1. As atribuições conferidas ao Instituto Nacional de Cinema - INC passaram, a partir da edição da Lei n° 6.281/75, a ser exercidas pela Empresa Brasileira de Filmes S.A.

- Embrafilme e pelo Conselho Nacional de Cinema - CONCINE, órgão de assessoramento do Ministério da Educação e Cultura criado pelo Decreto n° 77.299/76, posteriormente revogado pelo Decreto n° 93.881/86. 2. Por ausência de previsão, em qualquer dos dispositivos da Lei n° 6.281/75, da conduta ilícita, bem assim, da gradação da pena cabível em caso de desobediência da regra de reserva de mercado debatida, tipificada pelo item X, n. 7, da Seção III, da Resolução n° 25/78, ilegal se mostra a aplicação de multas ou a interdição de estabelecimentos, pelo CONCINE. 3. Sob o influxo do princípio republicano, do qual deflui os princípios da legalidade e legalidade estrita, inviável admitir emane o comando legal proibitivo dotado de preceito sancionatório da mesma autoridade incumbida de aplicá-lo. Somente o parlamento, na representação legítima dos anseios coletivos, poderia impor sanções administrativas. 4. Honorários advocatícios a cargo das partes em relação aos seus respectivos procuradores, em face da sucumbência recíproca.

(TRF-3 - AC: 4106 SP 90.03.004106-7, Relator: JUIZ MAIRAN MAIA, Data de Julgamento 14/03/2007, Data de Publicação: DJU DATA:03/04/2007 PÁGINA: 372).

Nota-se da jurisprudência colacionada que não se admite no ordenamento jurídico brasileiro a criação de obrigações via instrumento infra-legal, inclusive obrigações acessórias.

No caso em tela, conforma já exposto, o TCE/MT criou novas obrigações ao gestor estranhas à sua Lei Orgânica ou a qualquer outro regramento jurídico, afinal, não existe lei que preveja envio de documentos via sistema Aplic ou GEO-OBRS. Logo, a exigência do cumprimento das novas obrigações impostas via resolução normativa é completamente ilegal e

inconstitucional.

Posto isso, frente ao completo descabimento da sanção de multa aplicada ao Sr. Sebastião dos Reis Gonçalves, haja vista a mesma estar prevista em texto infra-legal, requer-se a Vossa Excelência que dê provimento ao presente recurso ordinário para afastar as multas aplicadas.

3. b. DA IMPOSSIBILIDADE DE SE REVER TODOS OS ATOS DA GESTÃO:

A tarefa de gerir um município envolve inúmeras responsabilidades. O Prefeito Municipal tem que se preocupar com segurança, saúde, educação e muitas outras competências.

É por esse motivo que uma gestão municipal é descentralizada, ou seja, o gestor delega funções a seus secretários e servidores, tudo buscando oferecer um serviço de qualidade aos cidadãos.

Exigir que um Prefeito Municipal acompanhe minuciosamente o envio de documentos é desviar a atenção do gestor para o que realmente importa, que é atender os anseios dos moradores daquela municipalidade.

O Tribunal de Contas da União já externou o entendimento de que é impossível ao gestor rever ou fiscalizar todos os atos que acontecem em determinado órgão ou ente federativo durante sua gestão, dessa forma:

"Assim sendo, não cabe ao gestor rever todos os atos administrativos praticados por seus subordinados, sob pena de inviabilizar a gestão como um todo. Os pressupostos são que os contratos estão sendo executados nos termos pactuados e os cálculos obedecem aos acordos e a seus respectivos aditivos.

Ou seja, a partir do momento em que o Diretor de Projetos - Dipro, Sr. Antônio Sampaio Rameiro e o Presidente da Comissão de Fiscalização do Hospital Universitário, Sr. João Eulálio de Pádua, alteraram a metodologia sem prévia autorização e sem a implementação do requisito proposto pela PROJUR, qual seja, a celebração de termo aditivo, avocaram a responsabilidade pelos atos praticados. Diante disso, passaram a figurar como responsáveis solidários, juntamente com as construtoras Lourival Sales Parente Ltda. e Norberto Odebrecht S.A. e o Sr. Antônio Manoel Gayoso. Entretanto, deixo de tecer maiores considerações, haja vista não ser o Relator da tomada de contas especial" (TC 525.052/1996-8).

E ainda, o próprio TCU acordou que não pode o gestor ser punido por informações prestadas por terceiros, muito menos pode-se presumir que todas as informações repassadas são checadas, vejamos:

“Não pode ser ele culpado, contudo, por erros decorrentes de informações prestadas por terceiros. Não se pode, tampouco, pretender que todas as informações de subalternos sejam checadas por seus superiores, sob o risco de inviabilizar-se a administração. Aliás, se assim o fosse, não seriam necessários os servidores subalternos. Bastariam os chefes ..”

Neste sentido, a jurisprudência pátria assegura ao gestor público que o mesmo não seja punido por atos ou omissões de subalternos.

Diante do exposto, frente a impossibilidade de o gestor fiscalizar pessoalmente o envio de documentos via Aplic, sob pena de inviabilizar-se a gestão, roga-se a Vossa Excelência que dê provimento ao presente recurso afastando a multa imposta.

3.3 DA AUSÊNCIA DE CARATER PEDAGÓGICO DA MULTA

A multa aplicada ao Sr. Sebastião dos Reis Gonçalves totaliza o montante de 593,1 UPF's/MT.

Segundo o site da Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso, a unidade UPF/MT hoje vale R\$ 107,10.

Levando-se em consideração o disposto no artigo 1º da Resolução Normativa nº 02/2013, aplicando o redutor de 45% sobre o valor da sanção, têm-se que a multa perfaz o total de R\$ 34.936,55 (trinta e quatro mil novecentos e trinta e seis reais e cinquenta e cinco centavos). Em outras palavras é o valor equivalente aproximadamente a 48,25 salários mínimos.

Ora Excelência, o valor da multa atribuída é extremamente alto, inviabilizando dessa forma a subsistência do ex- gestor.

Em outras palavras, é impossível o ex-gestor pagar essa multa e não comprometer o sustento da sua família.

A jurisprudência pátria se consolida no sentido de que a multa excessiva deve ser revista, vejamos:

MULTA FISCAL PODE O JUDICIÁRIO. ATENDENDO ÀS CIRCUNSTANCIAS DO CASO CONCRETO. REDUZIR MULTA EXCESSIVA

APLICADA PELO FISCO. PRECEDENTES DO

S.T.F. RECURSO NÃO CONHECIDO.

(STF - RE 82510, Relator(a): Min. LEITÃO DE ABREU, Segunda Turma, julgado em 11/05/1976, DJ 06-08-1976 PP-06902 EMENT VOL-01028-02 PP-00571 RTJ VOL-00078-02 PP-00610)

AÇÃO COMINATORIA. CABIMENTO, EM SE TRATANDO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER.

MULTA EXCESSIVA. RECURSO EXTRAORDINARIO CONHECIDO E PROVIDO. EM PARTE, PARA QUE NA EXECUÇÃO SE FIXE A PENA EM SEU JUSTO VALOR.

(STF - RE 68595, Relator(a): Min. LUIZ GALLOTTI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/06/1970, DJ 04-09-1970 PP- 55113- pp_****)

EXECUTIVO FISCAL. GRADUAÇÃO DA MULTA DE ACORDO COM A GRAVIDADE DA INFRAÇÃO E COM A IMPORTANCIA DESTA PARA OS INTERESSES DA ARRECADAÇÃO. PODE O JUDICIÁRIO. ATENDENDO AS CIRCUNSTANCIAS DO CASO CONCRETO, REDUZIR A SANÇÃO EXCESSIVA APLICADA PELO FISCO. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO MAS NÃO APROVADO.

(STF - RE 60476, Relator(a): Min. EVANDRO LINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/11/1967, DJ 08-03-1968 pp.****)

RECURSO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO - REDUÇÃO DE MULTA DIÁRIA POSSIBILIDADE - RECURSO IMPROVIDO. É possível a redução do valor da multa diária quando excessiva, de modo a não implicar em enriquecimento sem causa da parte adversa.

(TJ/MT - AI, 86867/2008, DES.GUIOMAR TEODORO BORGES, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, Data do Julgamento 20/10/2008, Data da publicação no DJE 13/11/2008)

RECURSO AGRAVO DE INSTRUMENTO - EXECUÇÃO PARA ENTREGA DE COISA INCERTA - MULTA FIXADA EXCESSIVA - REDUÇÃO DO VALOR - RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. A possibilidade de imposição de multa, para caso de descumprimento da obrigação, nas execuções para a entrega de coisa incerta, encontra respaldo na legislação processual em vigor. Inteligência dos artigos 621,

parágrafo único e 631, ambos do CPC.

(TJ/MT - AI, 23236/2006, DR.JOSÉ LUIZ LEI LINDOTE, SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, Data do Julgamento 23/08/2006, Data da publicação no DJE 04/09/2006)

Fácil concluir da análise da jurisprudência acima citada que a multa, quando cominada com valor excessivo, deve ser revista. O Poder Judiciário, como demonstrado nas jurisprudências do Supremo Tribunal Federal, pode inclusive adentrar ao mérito das decisões administrativas para rever o valor da multa excessiva.

Do exposto, frente à posição jurisprudencial, roga-se a Vossa Excelência que dê provimento ao presente recurso para afastar a multa aplicada ou reveja o valor estipulado observando o princípio do non reformatio in pejus.

3.4 DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE NA APLICAÇÃO DA MULTA:

O recorrente foi responsabilizado no montante de

593,1 UPF's/MT pelo atraso no envio de documentos obrigatórios à esta Corte de Contas.

Neste contexto, faz-se necessário a análise dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade com intuito de garantir a melhor aplicação da justiça e vedação aos excessos.

O doutrinador Hely Lopes Meirelles define o princípio da razoabilidade da seguinte forma:

“Sem dúvida, pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais. Como se percebe, parece-nos que a razoabilidade envolve a proporcionalidade e vice-versa.”⁸ (grifos do recorrente).

Vale destacar o artigo 2º da Lei nº 9.784/1999 citada por Hely Lopes Meirelles, que prescreve que:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

(...)

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

Na mesma linha a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que:

“Embora a Lei nº 9.784/99 faça referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, separadamente, na realidade, o segundo constitui um dos aspectos contidos no primeiro. Isto porque o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige a proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar. E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto.”⁹

A jurisprudência pátria, também tem se utilizado dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade e tem entendido que:

TRE-SP - RECURSO RE 79739 SP (TRE-SP)

Data de publicação: 29/08/2013

Ementa: RECURSO ELEITORAL EM AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO ELEITORAL. ALEGAÇÃO DE USO DA MÁQUINA PÚBLICA EM FAVOR DE CANDIDATO AO EXECUTIVO MUNICIPAL. ATUAÇÃO DE PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO COMO REPRESENTANTE DE COLIGAÇÃO. USO, NA PROPAGANDA ELEITORAL, DE IMAGENS DE PRÉDIOS PÚBLICOS E DE DEPOIMENTOS DE SERVIDORES. REALIZAÇÃO DE REUNIÃO NO GABINETE DA PREFEITURA PARA CELEBRAÇÃO DE ACORDO DE APOIO ELEITORAL. CONDUTA VEDADA DO ART. 73, I DA LEI N. 9.504 / 1997 CONFIGURADA PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO PARA APLICAÇÃO DE MULTA. 1. RECURSO ELEITORAL INTERPOSTO EM FACE DE SENTENÇA QUE JULGOU IMPROCEDENTE AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO ELEITORAL. 2. PARECER DA PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL PELO PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO 3.

PRELIMINARMENTE É DE SE MANTER O RECONHECIMENTO DA ILEGITIMIDADE DA COLIGAÇÃO "POR UMA PIRACICABA AINDA

MELHOR" (FLS. 15/16) MANTIDA A DETERMINAÇÃO DE PRIMEIRO GRAU QUANTO A SUA EXCLUSÃO DO POLO PASSIVO DESTA DEMANDA. 4. NO MÉRITO, É CERTO QUE O SERVIDOR PÚBLICO NÃO ESTÁ IMPEDIDO DE PARTICIPAR DE CAMPANHA ELEITORAL, DESDE QUE O FAÇA FORA DO HORÁRIO DE EXPEDIENTE E DE SEU LOCAL DE TRABALHO. NÃO HÁ NOS AUTOS PROVAS SUFICIENTES DE QUE O SERVIDOR TENHA AGIDO DURANTE O SEU HORÁRIO DE TRABALHO. 5. A UTILIZAÇÃO DE IMAGENS DE PRÉDIOS PÚBLICOS NÃO SE CONFUNDE COM A CESSÃO OU USO DESTES BENS EM BENEFÍCIO DE CANDIDATO, PARTIDO OU COLIGAÇÃO, RAZÃO PELA QUAL TAMBÉM NÃO DEVE PROSPERAR ESSE ARGUMENTO RECURSAL. 6. A UTILIZAÇÃO, PELO PREFEITO MUNICIPAL, DO GABINETE DA PREFEITURA PARA REUNIÃO COM FINALIDADE DE ESTABELECEER ALIANÇAS ELEITORAIS CONFIGURA A CONDUTA VEDADA DO ART. 73, I, DA LEI N. 9.504 /1997 INDEPENDENTEMENTE DE SUA POTENCIALIDADE PARA INFLUENCIAR NO RESULTADO DO PLEITO. A APLICAÇÃO DA PENALIDADE, NO ENTANTO, DEVE OBSERVAR O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. 7

PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DA PENA

DE MULTA NO MÍNIMO LEGAL.

TJ-PR - Agravo de Instrumento AI 7074951 PR 0707495-1 (TJ-PR)

Data de publicação: 19/01/2011

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA. PROBLEMAS NA CONSTRUÇÃO DO MURO DIVISÓRIO. ESCOAMENTO DE ÁGUA E LAMA PARA O IMÓVEL VIZINHO EM DIAS DE CHUVA. DEFERIDA LIMINAR ORDENANDO A REGULARIZAÇÃO DO MURO, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA. INÉRCIA DA RÉ EM SOLUCIONAR O PROBLEMA, QUE CULMINOU EM AMEAÇA DE DESABAMENTO DO MURO. INTERDIÇÃO DE UMA DAS CASAS CONTRUÍDAS NO IMÓVEL VIZINHO PELA PREFEITURA MUNICIPAL. DECISÃO DETERMINANDO A DEMOLIÇÃO DO MURO E SUA RECONSTRUÇÃO DE ACORDO COM OS PARÂMETROS DE SEGURANÇA, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA NO VALOR DE R\$5.000,00. INSURGÊNCIA QUANTO AO PRAZO FIXADO

PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO. PRAZO DILATADO EM SEDE DE PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. PRAZO

ADEQUADAMENTE FIXADO. FIXAÇÃO DE ASTREINTES DE ACORDO COM A SUA FUNÇÃO. VALOR DAS ASTREINTES EXCESSIVO. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. REDUÇÃO DO VALOR DA MULTA DIÁRIA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1 O prazo para cumprimento de obrigação de fazer deve ser compatível com a natureza do ato a ser praticado, a partir das regras de experiência. 2. A multa diária (astreintes) representa meio de execução indireta das decisões judiciais, se prestando como meio de coerção da vontade da parte, para que cumpra determinada ordem judicial. Em outras palavras, serve como instrumento para dar eficácia aos provimentos jurisdicionais, na medida em que desestimula o seu descumprimento. 3. Verificando que as astreintes foram fixadas de acordo com sua função, mas que seu valor se mostra excessivo - tomando por base os princípios da razoabilidade e a proporcionalidade -, medida que se impõe é manutenção da multa diária, com redução do seu quantum.

Ademais Excelência, no Acórdão nº 706/2012 TCE/MT, proferido nos autos da Representação de Natureza Interna nº 16.183-7/2011, formulada com intuito de apurar irregularidades no processo de inexigibilidade firmado entre a AGE COPA, sob a responsabilidade do Sr. Éder de Moraes Dias e a empresa Global Tech, esta Corte de Contas julgou procedente a referida representação, determinando a imediata anulação do processo com consequente rescisão unilateral do contrato em virtude das irregularidades constatadas e aplicou ao gestor multa de apenas 45 UPF's/MT, valor este considerado irrisório levando em consideração o montante relacionado ao contrato firmado de forma ilegal, a gravidade das irregularidades detectadas e os fortes indícios de ameaça ao patrimônio público.

Diante de todo o exposto, entendendo Vossa Excelência pela manutenção da multa aplicada, sejam considerados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para reduzir a multa aplicada, de modo que a sanção imposta não se torne injusta e excessiva para o recorrente.

4. DOS PEDIDOS:

Diante de todo o exposto, requer-se:



Secretaria de Controle Externo

Conselheiro Sérgio Ricardo

Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581

e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

a) Recebimento do presente Recurso Ordinário e lhe dê seguimento, determinando a sua distribuição em Plenário e a imediata suspensão dos efeitos do Acórdão nº 1.964/2014;

b) Determine ao setor responsável que as notificações de praxe sejam realizadas em nome do patrono do requerente, devendo constar no mínimo o seu nome completo e o nº de sua inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil, que além de constarem na procuração, pede-se vênia para transcrevê-los abaixo:

- Maurício Magalhães Faria Junior
- OAB/MT nº 9839

No Mérito:

a) Seja dado PROVIMENTO total ao presente Recurso Ordinário, afastando a multa aplicada ao Sr. Sebastião dos Reis Gonçalves.

Nestes termos, pede deferimento.

Cuiabá/MT, 21 de outubro de 2014.

Maurício Magalhães Faria Junior

OAB/MT 9839

3. ANÁLISE TÉCNICA DO RECURSO

Da aplicabilidade das funções constitucionais outorgadas aos Tribunais de Contas dos Estados, muitas vezes, surgem sanções para os gestores públicos estaduais ou municipais por causa de infração às normas de direito administrativo e financeiro, que vai da devolução de recursos financeiros aos cofres do erário, por desvio ou emprego incorreto do dinheiro público, à aplicação de multas pecuniárias.

No caso do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, tem-se a Lei Complementar de nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), que em seu Capítulo IX trata das Sanções e Medidas Cautelares.

Em relação aos argumentos trazidos pela defesa do Sr. Sebastião dos Reis

Gonçalves, ex-prefeito de Várzea Grande, de que a aplicação de multa ao ex-gestor pelo não envio de documentos dentro do prazo legal, possui grave vício em sua criação, visto que fora criada por Resolução Normativa do Plenário do TCE/MT, pois, segundo ele, o gestor não poderia ter sido penalizado senão por força de lei em sentido estrito, temos a pontuar o seguinte:

Da leitura do Capítulo IX da Lei Complementar de nº 269/2007, vê-se claramente que a aplicação de multa questionada decorre diretamente da lei, cabendo ao Regimento Interno, e à Resolução Normativa do TCE/MT de nº 17/2010, tão somente, regulamentar os aspectos administrativos para operacionalizar sua aplicação, não se verificando, portanto, a ilegalidade apontada.

Nessa mesma linha cita-se a posição do Dr. Luciano Ferraz, acerca da competência normativa dos Tribunais de Contas:

*“As competências dos Tribunais de Contas estão dispostas, basicamente, nos arts. 71 e 72 da Constituição. Estas competências, conquanto não possam ser mitigadas pela legislação infraconstitucional, podem ser ampliadas por esta via.¹³ Com efeito, ao legislador . desde que respeitados os limites da competência *ratione materiae*, é possível alargar as atribuições das Cortes de Contas, em ordem a que possam melhor desempenhar suas funções. As leis orgânicas dos Tribunais de Contas em geral prescrevem-lhes atribuições genéricas para o exercício da parcela que lhes cabe no controle externo da Administração.*

Contudo, hipóteses há em que as leis orgânicas não estabelecem minuciosamente todos os detalhes para que a obrigação pública de prestar contas seja adimplida pelo responsável (v.g., prazo, forma, modo, rotinas). Quando isso acontece, tem cabimento a edição de um ato normativo subsequente. Assim, os regimentos internos e instruções normativas dos Tribunais de Contas são atos que cumprem o desiderato de estabelecer as situações concretas que dão lugar à obrigação pública de prestar contas. Nesse sentido, pode-se falar em competência normativa dos Tribunais de Contas. (Negritei).

Concorda-se com os argumentos do defendente de que o gestor não pode ser responsabilizado por todos os atos praticados por seus servidores, haja vista que isso pode comprometer a gestão do município, até porque a Administração Pública para dar maior celeridade em suas atividades deve transferir atribuições a subordinados.

Não obstante, a competência para prestar contas cabe ao gestor municipal. É ele o responsável para que os sistemas internos funcionem de forma adequada e atendam às exigências externas. Ainda que tenha havido delegação de competência para alimentar o Sistema Aplic, não há como isentá-lo de toda e qualquer responsabilidade, tal como pretende por meio deste recurso.

Por outro lado, fazendo pesquisa no Sistema Aplic, na data de hoje, 29/1/2016, percebe-se que durante todo o ano de 2012 as informações foram enviadas de forma intempestiva, conforme demonstra-se abaixo:

Obs.: caso não tenha ocorrido prorrogação de prazo a data será a mesma do prazo regimental

Origem	Piças de Planejamento	Prazo Regimental	Prazo Prorrogado *	Prazo Individual	Data do 1º Envio	Situação
APLIC-Cidadão	LDQ	15/01/2012			24/10/2011	NÃO PRAZO
	LOA	15/01/2012			17/01/2012	FORADO PRAZO
	Piças de planejamento	15/01/2012	15/01/2012		20/01/2012	FORADO PRAZO
	Carga Inicial	30/01/2012	30/03/2012		11/10/2012	FORADO PRAZO
	Janeiro	28/02/2012	15/04/2012		18/12/2012	FORADO PRAZO
	Fevereiro	31/03/2012	23/04/2012		28/12/2012	FORADO PRAZO
	Março	30/04/2012	02/05/2012		04/01/2013	FORADO PRAZO
	Abril	31/05/2012	31/05/2012		07/01/2013	FORADO PRAZO
	Mai	30/06/2012	02/07/2012		10/01/2013	FORADO PRAZO
	Junho	31/07/2012	31/07/2012		17/01/2013	FORADO PRAZO
	Julho	31/08/2012	31/08/2012		24/01/2013	FORADO PRAZO
	Agosto	30/09/2012	01/10/2012		28/01/2013	FORADO PRAZO
	Setembro	31/10/2012	31/10/2012		30/01/2013	FORADO PRAZO
	Outubro	30/11/2012	30/11/2012		01/02/2013	FORADO PRAZO
	Novembro	31/12/2012	14/01/2013		15/02/2013	FORADO PRAZO
	Dezembro	31/01/2013	03/03/2013		12/03/2013	FORADO PRAZO
	Contas de Governo	15/03/2013	15/04/2013		15/04/2013	NÃO PRAZO
LRF-Cidadão	1º Bimestre	05/04/2012			30/11/2012	FORADO PRAZO
	2º Bimestre	05/05/2012			30/11/2012	FORADO PRAZO
	3º Bimestre	05/06/2012			30/11/2012	FORADO PRAZO
	4º Bimestre	05/07/2012			30/11/2012	FORADO PRAZO
	5º Bimestre	05/08/2012			10/12/2012	FORADO PRAZO
	6º Bimestre	05/09/2012			02/04/2013	FORADO PRAZO

Município selecionado: VARZEA GRANDE; Exercício: 2012; Usuário: FREITAS; Versão: 2.3.0.10; Seta-feira, 29 de janeiro de 2016 11:42 29/01/2016



Secretaria de Controle Externo
Conselheiro Sérgio Ricardo
Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581
e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

Imagem: Fonte Sistema Aplic.

A única exceção foi para as informações relativas às Contas de Governo, que foram entregues dentro do prazo legal.

Destaca-se que a disponibilidade tempestiva de informações e documentos permitem a análise sobre as contas do município facilitando assim o trabalho de auditoria.

Concernente aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade apontado pela defesa, cabe asseverar que esta Egrégia Corte, por meio do Relator das Contas Anuais, ponderou pela proporcionalidade, tendo em vista que as multas imposta ao Recorrente, tiveram uma média de 4,39 UPF's/MT por item de irregularidade, totalizando assim a quantia de 593,1 UPF's/MT (doc. dig. 277549/2013 pg 12 a 17).

Como é de conhecimento de todos, o valor das multas aplicadas aqui nesta Corte possui um teto de 1.000 UPF's/MT (art. 75, da Lei Complementar nº 269/2007), portanto, os princípios invocados pelo Recorrente, notadamente, foram observados pelo Relator e por esta Corte, tendo em vista que a média de multas aplicada foi de 4,39 UPF's/MT, entretanto, como o Recorrente respondeu por muitas irregularidades, tais multas foram somadas, totalizando a quantia de 593,1 UPF's/MT, lembrando que essas multas foram geradas automaticamente pela Sistema Conex.

Sendo assim, as razões trazidas pelo Recorrente, com relação a tal apontamento, não merece amparo, devendo ser totalmente afastada, ante a sua inaplicabilidade.



Secretaria de Controle Externo
Conselheiro Sérgio Ricardo
Telefone: 3613-7584 / 7586 / 7581
e-mail: secex-conselheirosergioricardo@tce.mt.gov.br

Por fim, ressalta-se ainda que este Tribunal de Contas tem concedido prorrogação de prazos para envio de informações. As prorrogações são atendidas mediante demandas, em conjunto ou individuais, dos jurisdicionados, ou seja, quando existe uma dificuldade para envio tempestivo dos informes, tais como problemas na internet, necessidade de ajustes nos sistemas locados para adequação aos *layouts* do Sistema APLIC, ou falha de terceiros, o gestor deve informar ao Tribunal de Contas e pedir, com uma argumentação aceitável, a dilatação do prazo, para que não seja indevidamente aplicada uma multa de forma irregular ou ilegítima.

4. CONCLUSÃO

Isso posto, opina-se pelo não provimento do Recurso Ordinário interposto e a consequente manutenção da decisão recorrida.

É a informação.

Secretaria de Controle Externo da Quinta Relatoria do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Cuiabá, 29 de janeiro de 2016.

(Assinatura digital)

Gonçalo da Costa Oliveira Freitas

Técnico de Controle Público Externo