



**PROCESSO** : 15.347-8/2019 (AUTOS DIGITAIS)  
**PRINCIPAL** : PREFEITURA MUNICIPAL DE POCONÉ  
**ASSUNTO** : RECURSO ORDINÁRIO (ACÓRDÃO nº 581/2020 - TP)  
**RECORRENTE** : ATAÍL MARQUES DO AMARAL - Prefeito Municipal  
**ADVOGADO** : RONY DE ABREU MUNHOZ – OAB-MT n.º 11.972/O  
**RELATOR** : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI  
**ANALISTA** : ZEIMAR MAIA DE ARRUDA

**Senhor Secretário,**

Trata-se de **Recurso Ordinário**<sup>1</sup> impetrado pelo advogado do responsável acima relacionado, senhor Atail Marques do Amaral, em face do **Acórdão nº 581/2020-TP**, que, **no mérito**, julgou parcialmente procedente a Representação de Natureza Interna – RNI, em decorrência da ausência de transparência nas contas públicas (DB 08), com aplicação de multa fixada no valor de **6 UPFs-MT**; com reconhecimentos e determinações à Prefeitura Municipal de Poconé, na pessoa de seu Gestor.

Dispõe o acórdão combatido, *in verbis*:

**ACÓRDÃO Nº 581/2020 – TP (Plenário Virtual)**

Resumo: PREFEITURA MUNICIPAL DE POCONÉ. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA ACERCA DE IRREGULARIDADES NOS REQUISITOS DE TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO FISCAL – EXERCÍCIO DE 2018. PARCIALMENTE PROCEDENTE. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÕES À ATUAL GESTÃO.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 1º, XV, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, de acordo, em parte, com o Parecer nº 5.619/2019 do Ministério Público de Contas e acompanhando o voto do Relator, em conhecer a Representação de Natureza Interna acerca de irregularidades nos requisitos de transparência na gestão fiscal – exercício de 2018, em desfavor da Prefeitura Municipal de Poconé, gestão do Sr. Altail Marques do Amaral, neste ato

<sup>1</sup> DOCUMENTO EXTERNO – documentos digitais nº 44073/2020 e 697455/2021



representado pelos procuradores Rony de Abreu Munhoz - OAB/MT 11.972 e Andressa Santana da Silva Munhoz - OAB/MT 21.788; e, no mérito, julgá-la **PARCIALMENTE PROCEDENTE** a fim de: **I) aplicar multa** ao Sr. Altair Marques do Amaral (CPF nº 346.493.361- 04), decorrente da ausência de transparência nas contas públicas (**DB 08**), a qual fixo no valor de 6 UPFs/MT, conforme o artigo 75, III, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 286, II, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e artigos 2º, II, e 3º, II, da Resolução Normativa nº 17/2016, todas deste Tribunal; **II) Reconhecer** a ocorrência das irregularidades decorrentes da inexistência da propositura de metas fiscais no Anexo de Metas Fiscais da LDO (FB 99) e do não envio do Relatório de Gestão Fiscal a este Tribunal (DC 99), afastando, contudo, a aplicação de multa, nos termos da fundamentação deste voto; e, **III) Determinar** à Prefeitura Municipal de Poconé, na pessoa de seu Gestor, que: **a) cumpra os prazos** para a realização das audiências públicas para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais (artigo 9º, § 4º, da LRF) e para publicação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (artigo 52) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (artigo 55 da LRF) – **DB 08**; **b) proponha**, no Anexo de Metas Fiscais das futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias, todas as metas contidas no § 1º do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, na forma exigida no Manual de Demonstrativos Fiscais, sob pena de, em caso de reincidência, se submeter à aplicação de multa, nos termos do artigo 5º, inciso II, § 1º, da Lei nº 10.028/2000, c/c os artigos 75, IV, da Lei Complementar nº 269/2007 e 286, III, da Resolução nº 14/2007 – **FB 99**; e, **c) remeta** os Relatórios de Gestão Fiscal ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, via Sistema APLIC, nos termos do artigo 166, inciso III, da Resolução nº 14/2007 e do inciso I do artigo 5º da Lei nº 10.028/2000 – **DC 99**. A multa deverá ser recolhida com recursos próprios, **no prazo de 60 dias**. O boleto bancário para recolhimento da multa está disponível no endereço eletrônico deste Tribunal de Contas – <http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>.

Relatou a presente decisão o Conselheiro Interino LUIZ CARLOS PEREIRA (Portaria nº 015/2020).

Participaram do julgamento os Conselheiros VALTER ALBANO e DOMINGOS NETO, os Conselheiros Interinos ISAIAS LOPES DA CUNHA (Portaria nº 124/2017) e RONALDO RIBEIRO (Portaria nº 014/2020).

#### **Publique-se.**

Sala das Sessões, 4 de dezembro de 2020.

## **1. INTRODUÇÃO**

Como se depreende do julgado acima, o **Acórdão nº 581/2020-TP** conheceu e julgou, parcialmente procedente, a Representação de Natureza Interna acerca de irregularidades nos requisitos de transparência na gestão fiscal, elaborado pela Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo (documento digital nº 196335/2019), reconhecendo como grave as irregularidades a saber, e imputando multa de 6 UPFs-MT para o Recorrente:



- 1) DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVE\_08.** Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).
- 1.1) *Não realização de audiência pública para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais referentes aos 1º, 2º e 3º quadrimestres do exercício de 2018 nos prazos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA*
- 1.2) *Não Publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária relativo ao 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º bimestre do exercício de 2018 em até 30 dias do término do período a que se refere, em meio oficial. - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA*
- 1.3) *Não publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal referente ao exercício 2018 em até 30 dias ao término do período a que se refere em meio oficial. - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA*

O presente Recurso está em consonância com o capítulo X, do Regimento Interno do TCEMT, artigos 270 a 284 c/c os artigos 67 a 69 da Lei Orgânica do TCEMT, os quais fixam os requisitos subjetivos (parte legítima para ingressar com a referida medida), bem como os requisitos objetivos (tempestividade e forma para o seu ingresso).

## 2. SÍNTESE DO PEDIDO

Inconformado, o Recorrente alega que a decisão está em desacordo com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Os atos praticados não trouxeram prejuízos de grande vulto ao município e que os ocupantes de cargo público, segundo jurisprudência dominante, não devem ser penalizados quando praticam erros, mas somente quando praticam atos com dolo e má-fé, o que não ficou caracterizado nos autos. Cita o Recurso Especial nº 1999/0041561-2 do Relator Min. Garcia Vieira do STJ.

Continua argumentando que os operadores do direito, atuantes nos Tribunais de Contas, elaboram suas defesas buscando demonstrar que o gestor não praticou atos que trouxeram prejuízo ao erário, benefícios a terceiros e nem com indícios de dolo e má-fé, afastando-os de atos análogos de improbidade administrativa. Esclarece que nenhum administrador público possui tarefa fácil no exercício de suas funções, deparando-se com situações diárias que os levam a cometerem falhas, muito embora com o objetivo de resolverem o problema. Pontua mais uma vez que o gestor inábil não deve ser penalizado por falhas administrativas, pois atingindo os objetivos de forma honesta e eficiente, o gestor soluciona o problema sem se beneficiar da situação e sem causar prejuízo ao erário, alcançando o interesse público.



Justifica, mesmo que no entendimento da Corte de Contas a responsabilidade para a realização de audiências públicas seja atribuída ao Recorrente, por ele ser o gestor máximo da entidade, é necessário lembrar que existem servidores técnicos e capacitados para desenvolverem estas atribuições, sendo a responsabilização de maneira isolada afronta a razoabilidade. E mesmo considerando que a realização de audiências públicas, produção de relatórios e demais procedimentos são responsabilidades do gestor, deve-se realçar o seu desconhecimento técnico específico para tais tarefas, portanto, qualquer erro decorre de sua inabilidade, sem motivação para sua penalização.

Segue justificando que imputar culpabilidade ao Prefeito do Município de Poconé, por ser gestor máximo do Poder Executivo Municipal, afronta preceitos legais vigentes uma vez que responsabilizá-lo pela ocorrência de qualquer evento irregular e/ou danoso seria necessário demonstrar sua efetiva participação, não podendo somente presumi-la. Faz alusão ao posicionamento do STF relativo à Ação Penal nº 447/RS da relatoria do Ministro Carlos Ayres Brito do STF, quanto à configuração da responsabilidade pelo prejuízo causado ao erário, sendo necessário a comprovação do nexo de causalidade e da “vontade livre e consciente” para causar o dano. Cita também esse mesmo posicionamento emanado pelo Conselheiro Valter Albano da Silva, conforme Acórdão nº 563/2013 – TP, processo nº 14.534-3/2011/TCE-MT.

Relembra que a responsabilidade dos agentes públicos é subjetiva e a do Estado é objetiva, como bem definido no artigo 37, § 6º, da CF, com a possibilidade de regresso contra o agente causador do dano, que também é aferido com caráter subjetivo. Assim, a imputação pretendida como sendo objetiva é absurda porque no simples exercício do cargo, uma vez consumado o dano, o Recorrente teria que responder pela sua integralidade. Toma como base trecho do Parecer da Procuradoria Geral da República presente no Inquérito nº 3.355-Mato Grosso, em que o Supremo Tribunal Federal, de acordo com aquele documento, entendeu que o ex-governador Blairo Borges Maggi não tinha responsabilidade pela prática de ato supostamente irregular dos seus subordinados, no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde, referente ao Contrato nº. 93/2003.

Segue explanando sobre o TCU reiteradamente se posicionar no sentido que a responsabilização em restituir valores deve decorrer, de no mínimo, da conduta culposa do agente. Afirma que a responsabilidade objetiva está no grupo da exceção, quando a lei



estabelece responsabilidade independentemente de culpa, como a do Estado, segundo o artigo 37, § 6º, da CF. Mais uma vez o Recorrente discorre que a responsabilização pelo dano causado ao erário somente deve prosperar se comprovado a subjetividade do ato do gestor, evidenciando a culpa por negligência, imperícia ou imprudência, e o dolo.

Dessa forma, ocorrendo prejuízo ao erário, sem culpa do gestor, o caso não pode ser inserido nas hipóteses do artigo 71, inciso II, da CF, isto é, a sua conduta relativa ao dano ao erário será verificada em tomada de contas especial e depende de comprovação que foi ele quem deu causa àquele dano. O Recorrente também alega que esse dispositivo não esclareceu se cabe ao Estado o ônus da prova da irregularidade ou ao gestor público provar não ser responsável pelo dano, mas cita, logo em seguida, que a mensagem do artigo 70, parágrafo único, da CF é cristalina ao preconizar quem é obrigado a prestar contas da gestão de recursos públicos tem a atribuição de provar a sua devida aplicação, portanto, não é iniciativa do Estado buscar provas de que os recursos foram ou não empregados nos fins a que se destinavam.

O Recorrente observa que é preciso ter cuidado de não confundir as mensagens dos dispositivos supracitados, para que não ocorra o equívoco de responsabilizar o gestor pelo prejuízo ao erário, tão somente porque recai sobre ele a obrigação de prestar contas.

Por fim, expõe que por força do artigo 71, inciso II, da CF não há que se falar em responsabilidade objetiva daquele a quem confiou a gestão pública pois, para a responsabilização do gestor, é preciso que este tenha dado causa ao dano, culposamente.

### **3. ANÁLISE DO PEDIDO**

#### **3.1. Requisitos de admissibilidade**

Com fundamento no artigo 67, parágrafo único, da Lei Orgânica do TCE/MT e artigos 270, inciso I; e 273, ambos da Resolução Normativa nº 14/2007, o Exmo. Conselheiro José Carlos Novelli, Relator do feito, decidiu, em 4/8/2021, pelo conhecimento do presente Recurso Ordinário, recebendo-o em ambos os efeitos, suspensivo e devolutivo, conforme Documento digital nº 175430/2021.



### 3.2. Mérito do Recurso

É indiscutível que as publicações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e Relatórios de Gestão Fiscal, e as audiências públicas, todos do exercício de 2018, foram realizadas em prazos divergentes daqueles determinados pela Lei Complementar nº 101/2000. Isso é tão verdade, que na contestação presente o Recorrente em nenhuma vez negou o fato, compondo toda sua assertiva em torno de que suas ações não causaram danos ao erário e de que nem agiu com dolo e/ou má-fé, o que gerou sua irresignação diante da imputação da sanção pecuniária, a qual, em seu entendimento, demonstra-se irrazoável e desproporcional pela sua conduta no contexto.

Depreende-se, a partir das objeções deste Recurso assim como do teor do Documento digital nº 249427/2019 - defesa, uma certa despreocupação do gestor em atender os preceitos do artigo 52 e § 2º do artigo 55, da LRF ao deliberar as audiências públicas e as publicações dos relatórios, do exercício de 2018, somente nos meses de junho e novembro do exercício de 2019. Percebe-se claramente um ato desarmônico e negligente do gestor com as determinações da LRF; do art.37 da CF e da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) ao validar, intempestivamente, os princípios da legalidade, da publicidade e da transparência, e fragilizar e prejudicar o controle social dos atos administrativos.

É notório que toda atividade administrativa deve ser caracterizada pelos princípios da Administração Pública, em específico, ao caso debatido, pelo princípio da transparência. Além de ser um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi inserido como um dos princípios da Governança Pública, conforme artigo 3º do Decreto Federal nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, como também no Referencial Básico de Governança do TCU, vejamos:

**Decreto Federal nº 9.203/2017**

(...)

**Art. 3º** São princípios da governança pública:

- I - capacidade de resposta;
- II - integridade;
- III - confiabilidade;
- IV - melhoria regulatória;
- V - prestação de contas e responsabilidade; e
- VI - transparência.** (gn)



### Referencial Básico de Governança do TCU

(...)

Conforme sugerido pelo Banco Mundial, são princípios da boa governança: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*.

(...)

**f) Transparência:** caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.

(...)

A transparência assumida em tempo hábil deve ser um compromisso obrigatório de todo gestor, a fim de divulgar suas atividades em conformidade às normas vigentes e a prestar informações confiáveis e tempestivas à sociedade, contribuindo assim com a legitimidade do controle social. Entende-se uma vez que tais informações são disponibilizadas num tempo muito aquém do estabelecido legalmente, pode ocasionar uma vulnerabilidade da participação popular, comprometendo, dessa maneira, o controle, a contribuição e a fiscalização do cidadão dos atos da Administração Pública.

Importante ressaltar, que tanto em sua manifestação de defesa, Documento digital nº 249427/2019, como na presente contestação, o Recorrente não apresentou uma motivação contundente das circunstâncias que o levaram a agir sem cautela e zelo em relação ao disciplinamento legal, evidenciando, em princípio, que agiu por sua vontade e na contramão da LRF. Sabe-se que esta lei não conferiu tal mecanismo ao Administrador Público, a fim de que aprecie de modo subjetivo o cumprimento dos prazos das publicações dos relatórios e das realizações das audiências públicas, ora discutidos.

Desse modo, o ato praticado pelo gestor revela-se grave pela sua inobservância aos princípios já expostos, segundo ensina o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 12ª edição, Malheiros, 2000, p. 748.)

No que tange a sanção pecuniária aplicada, compreende-se a afirmativa do Recorrente que a Lei nº 8.429/1992 não alcança o administrador inábil contudo, a inabilidade ou falha praticada pelo agente público não é isenta de uma resposta ao



cometimento da infração administrativa, classificada em legislação ou regulamentação. No assunto debatido, a inabilidade do gestor em sanar um erro de fácil percepção foi pontuada no Relatório Técnico Preliminar (Documento digital nº 196335/2019), no Relatório Técnico de Defesa (Documento digital nº 261628/2019) e confirmada pelo Parecer nº 5.619/2019 do MPC (Documento digital nº 267924/2019) e pelo Voto do Relator (Documento digital nº 64435/2020), o que resultou na aplicação da multa explicitada na decisão combatida. É esperado, logicamente, que toda sanção imposta seja compatível com a conduta reprovada sob a óptica da razoabilidade e proporcionalidade, a qual este Tribunal pauta suas decisões, conforme os seguintes critérios fixados:

#### **Lei Orgânica do TCEMT**

(...)

**Art. 77** O Tribunal de Contas levará em conta, na fixação de multas, entre outras circunstâncias, as de **exercício da função, a relevância da falta, o grau de instrução do servidor.**

(...)

#### **Resolução Normativa nº 17/2016**

(...)

**Art. 3º.** (...)

**§ 1º.** O TCE/MT imputará aos responsáveis multas individualizadas para cada irregularidade destacada na decisão, **com observância dos parâmetros de valores fixados de acordo com a gravidade do ato.**

**§ 2º.** Para a definição do valor exato da multa a ser aplicada dentro dos parâmetros mínimo e máximo fixados, **deverão ser consideradas a culpabilidade do responsável, a natureza, as circunstâncias e as consequências da irregularidade.** (sem grifo no original)

(...)

Concernente ainda a aplicabilidade de sanção, não se pode olvidar de considerar as condicionantes do artigo 22, §§ 2º e 3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-LINDB, c/c o artigo 13, § 1º, do Decreto Federal nº 9.830/2019, e o entendimento divulgado pelo Boletim Jurídico nº 17/2021-SERUR-TCEMT, vejamos:

**Art. 22** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

**§ 2º** Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)



§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

#### **Decreto Federal nº 9.830/2019**

**Art. 13** A análise da regularidade da decisão não poderá substituir a atribuição do agente público, dos órgãos ou das entidades da administração pública no exercício de suas atribuições e competências, inclusive quanto à definição de políticas públicas.

§ 1º A atuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores.

#### **Boletim Jurídico nº 17/2021 - motivação da decisão e dosimetria da sanção**

As decisões do Tribunal de Contas deverão ser motivadas e demonstrar a necessidade e adequação da medida imposta no decisório

As decisões do Tribunal de Contas deverão contemplar motivação que demonstre a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas existentes em relação ao objeto decidido. Art. 20, parágrafo único, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Quanto ao argumento que possui desconhecimento técnico e que há no órgão servidores técnicos e capacitados para desenvolverem tais tarefas, não ficou demonstrado nos autos norma específica referente à distribuição de competências pertinentes aos servidores do município incumbidos de tal função. Seguindo neste raciocínio, conveniente explanar o entendimento do Dr. Cleber Mesquita dos Santos, Especialista em Direito do Estado, pela Faculdade do Pará-FAP, autor do livro "Os Direitos Humanos, o Brasil e o Desafio de um Povo", publicado pela LTR, sobre a responsabilidade do Prefeito Municipal quanto às atividades do Executivo:

(...) que o prefeito não realiza pessoalmente todas as funções do cargo, executando aquelas que lhe são privativas e indelegáveis e traspassando as demais aos seus auxiliares e técnicos da Prefeitura (secretários municipais, diretores de departamentos, chefes de serviços e outros subordinados). Mas todas as atividades do Executivo são de sua responsabilidade direta ou indireta, quer pela sua execução pessoal, quer pela sua direção ou supervisão hierárquica.

Ainda relativo a esse tema, entende-se equivocada a analogia trazida pelo Recorrente ao citar trecho do Parecer da Procuradoria Geral da República presente no Inquérito nº 3.355-Mato Grosso (Documento digital nº 68441/2021, fls. 12), primeiro, porque os atos praticados nos cenários expostos são de condições distintas, o aqui discutido é administrativo e aquele pronunciado pela PGR é criminal; segundo, porque há uma

diferença entre a condição dos Secretários de Estado do Mato Grosso e a situação do Executivo Municipal, porque aqueles figuram como ordenadores de despesas das Secretarias que eles comandam.

Diante das elucidações, conclui-se pela **inadmissibilidade de acolher as razões postuladas** sobre a irregularidade imputada, continuando a decisão albergada no item I do **Acórdão nº 581/2020-TP**.

#### 4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **conclui-se:**

- a) **preliminarmente, pelo conhecimento do recurso**, já devidamente aceito conforme decisão do Conselheiro Relator, segundo consta no documento digital nº 175430/2021;
- b) **no mérito, pelo improvimento do recurso**, permanecendo inalterada a aplicação da multa fixada no item I do **Acórdão nº 581/2020 – TP**.

É o relatório, submete-se à apreciação superior.

Secretaria de Controle Externo de Recursos do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Cuiabá-MT, **20 de agosto de 2021**.

*(assinatura digital)*  
**ZEIMAR MAIA DE ARRUDA**  
TÉCNICO DE CONTROLE PÚBLICO EXTERNO