



PROCESSO N°	23.081-2/2017
ASSUNTO	RECURSO ORDINÁRIO EM FACE DO ACÓRDÃO N° 729/2019 – TP
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS-MT
RECORRENTE	PERCIVAL SANTOS MUNIZ – ex-Prefeito
ADVOGADOS	FABRÍCIO MIGUEL CORRÊA - OAB/MT nº 9.762-A LUCIANA CASTREQUINI TERNEIRO - OAB/MT nº 8.369
RELATOR	CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA

II - VOTO

26. Inicialmente, confirmo a decisão que conheceu do presente Recurso Ordinário (Doc. Digital nº 3431/2020), uma vez que foram preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no artigo 270 e seguintes do Regime Interno do TCE, vigente à época da interposição.

27. Preliminarmente, no que diz respeito ao pedido do recorrente, constante no item “c”, para que proceda o apensamento desta Representação ao Processo nº 21.619-4/2018, pois, no seu entendimento tratam do mesmo fato, qual seja, atraso no envio de documentos e informações a este Tribunal, ressalto que tal argumento não merece ser acolhido.

28. Esclareço que esta Representação de Natureza Interna nº 23.081-2/2017, foi proposta pela Secex de Obras e Serviços de Engenharia, em razão do envio em atraso de documentos e informação por meio do sistema Geo-Obras. Por outro lado, a RNI nº 21.619-4/2018, formalizada pela então Secretaria de Controle Externo da 3ª Relatoria, refere-se ao envio de documentos e informações, via Sistema APLIC.

29. Desse modo, não há que se falar no apensamento do referido processo à presente Representação, haja vista tratarem de assuntos diversos.

30. Ademais, importa salientar que o Recurso Ordinário interposto pelo ex-prefeito de Rondonópolis-MT, Sr. Percival Santos Muniz, visa à reforma do Julgamento





Singular nº 828/GAM/2019, no sentido de reduzir a multa no valor de 37,8 UPFs/MT aplicada em razão do descumprimento do prazo de envio e não envio de documentos e informações ao TCE-MT por meio do sistema Geo-Obras, referentes ao exercício de 2016 (MB02).

31. Conforme demonstrado na decisão recorrida, o não encaminhamento de informações fidedignas ao Tribunal de Contas e dentro dos prazos regulamentares é fato que compromete o controle externo e análise simultânea dos documentos obrigatórios, principalmente no exame da legalidade dos atos de gestão.

32. Além do mais, registra-se que esta Corte de Contas regulamenta, por meio de Resolução, os prazos a que se submeterão os gestores, bem como as matérias a serem objeto de encaminhamento.

33. Nesse sentido, frisa-se que os informes de carga mensal e informes imediatos que devem ser encaminhados por meio do sistema Aplic, são regulamentados pela Resolução Normativa nº 31/2014 - TP, cujo artigo 4º dispõe que o encaminhamento desses documentos deve atender à seguinte sistemática.

34. No caso em tela, consta nos autos a relação de 421 (quatrocentos e vinte e um) documentos enviados com atraso e não enviados, por meio do sistema Geo-Obras a este Tribunal, referentes ao exercício de 2016, o que ocasionou a aplicação de multa correspondente a 37,8 UPFs/MT (Doc. Digital nº 188438/2019).

35. Com relação à alegação de ausência de responsabilização pelas irregularidades, uma vez que houve designação de servidor responsável pela coordenação do sistema Aplic e informações do Geo-Obras, compreendo que esse fator deve ser considerado.

36. Segundo o recorrente, a culpa pelos atrasos e não envios de documentos a esta Corte de Contas era exclusivamente do servidor responsável pela Coordenação das informações nos sistemas Aplic e Geo-Obras.





37. A designação de servidor para o envio de documentos e informações a este Tribunal, por meio do sistema Aplic, está disposta no artigo 8º, da Resolução Normativa nº 16/2008, deste Tribunal, a qual prescreve:

Art. 8º. Os titulares das entidades mencionadas no art. 1º ficam obrigados a designar, no mínimo, 01 (um) servidor efetivo para centralizar, em nível operacional, o relacionamento com o TCE/MT e responder pela coordenação das atividades relacionadas ao Sistema APLIC na Unidade Gestora.

Parágrafo Único. A qualificação do servidor efetivo a que se refere o caput deverá ser informada no sistema APLIC de acordo com o leiaute da tabela “Responsável”.

38. Por outro lado, o artigo 1º, da supracitada Resolução Normativa demonstra que compete ao administrador dos recursos públicos a remessa, nos prazos definidos na resolução, os documentos e informações pelo sistema 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)

39. Com efeito, o ato do envio das informações e documentos ao Tribunal pelo sistema Geo-Obras não é ação transitória, mas sim rotina administrativa periódica, realizada por servidor efetivo que pertence aos quadros de servidores dos órgãos públicos, pois todos os jurisdicionados devem designar alguém para exercer tal atribuição, sobre a qual o gestor é o responsável primário.

40. Em que pese a designação de servidor para operar o sistema Geo-Obras, não eximir a responsabilidade de gestor público de zelar pela fidedignidade, completude e tempestividade no envio das informações e documentos a este Tribunal, bem como de





exercer a supervisão administrativa das atividades executadas pelos servidores subalternos, tenho que reconhecer que essa responsabilização não pode ser aplicada de forma objetiva.

41. Nesse sentido, devido à descentralização administrativa, a responsabilização das autoridades gestoras devem ser avaliada no caso concreto e obtida sob a ótica da individualização da conduta e o nexo causal, para não se responsabilizar o gestor simplesmente por ocupar cargo de maior hierarquia, sem comprovação de nexo de causalidade entre possíveis irregularidades e sua atuação.

42. Esse é o entendimento que vem sendo adotado atualmente nesta Corte de Contas, conforme jurisprudências colacionadas a seguir:

Responsabilidade. Envio de documentos. Descumprimento de prazo. Titulares de Poder ou órgãos. Subordinados. Os titulares de Poder ou de órgão público somente poderão ser responsabilizados por descumprimento de prazo de envio de documentos ao Tribunal de Contas, praticado por seus subordinados, se concorrerem efetivamente para a ocorrência do ato irregular. É injusto responsabilizar esses agentes públicos titulares, simplesmente por serem ocupantes do cargo de maior hierarquia ou por terem designado servidor que veio a cometer infração ou ilícito, ou que deixou de cumprir com suas atribuições. (Recurso de Agravo. Revisor: Conselheiro Valter Albano. Relator: Conselheiro Substituto Isaias Lopes da Cunha. Acórdão nº 457/2020-TP. Julgado em 13/11/2020. Publicado no DOC/TCE-MT em 25/11/2020. processo nº 22.481-2/2018)

Responsabilidade. Autoridade política gestora. Culpa in eligendo ou in vigilando. Descentralização administrativa. 1) A responsabilidade a título de culpa in eligendo ou in vigilando, da autoridade política gestora delegante, em relação aos atos delegados, não é automática ou absoluta, sendo que a análise do caso concreto é imprescindível para sua definição. 2) Responsabilizar as autoridades gestoras simplesmente por serem ocupantes de cargos de maior hierarquia, sem comprovação de nexo de causalidade entre possíveis irregularidades e sua atuação, configura responsabilização presumida. 3) Não é razoável exigir da autoridade gestora máxima, a supervisão irrestrita de todos os praticados





em cada um dos setores da Administração, pois, se assim fosse exigido, restaria esvaziado o propósito da descentralização administrativa. 4) A mera delegação formal não é suficiente para eximir de responsabilidade o delegante, muito menos para ensejar a responsabilização somente dos delegatários, devendo ocorrer a apuração do nexo de causalidade entre a conduta individual dos responsáveis apontados e as irregularidades a estes imputadas. (AUDITORIA. Relator: VALTER ALBANO. Acórdão 6/2021 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 09/02/2021. Publicado no DOC/TCE-MT. Processo 163082/2016).

43. Foi nesse sentido, também, o entendimento do Ministro Relator Mauro Campbell, do Tribunal de Contas da União “A aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano”.

44. Diante do novo posicionamento que vem sendo adotado por este Tribunal em casos análogos, entendo que se configura desarrazoadamente atribuir ao recorrente, na condição de ex-prefeito, as consequências do atraso no envio dos informes por meio do sistema Geo-Obras, uma vez que se trata de rotina administrativa designada a outra pessoa, que sequer integrou este processo.

45. No caso deste processo, o servidor que tinha o dever de enviar os informes por meio do sistema Geo-Obras não cumpriu com seu dever funcional e causou a irregularidade passível de punição. A ele, portanto, deveria ter sido enviada a citação para se explicar no processo, e se eventualmente sua tese de defesa não obtivesse êxito, a ele deveria ser aplicada a multa.

46. Ademais, não é errado afirmar que as garantias constitucionais implícitas, inerentes ao Estado Democrático de Direito, conduzem à aplicação, o quanto possível, dos princípios penais às faltas administrativas.





47. Nesse sentido, a este Tribunal, e aos demais, é vedado penalizar quem não foi responsável diretamente pelo erro, infração, ilícito, fraude ou crime.

48. Além disso, a Lei Orgânica – LC 269/2007, respeitando o princípio da pessoalidade, estabeleceu no artigo 74 que a multa será aplicada à pessoa física que der causa ao ato tido por irregular, e de forma individual a cada agente que tiver concorrido para o fato.

49. Dito isso, afirmo que nestes autos está evidenciado que o ex-Prefeito designou o Sr. Vilmar de Andrade, servidor efetivo (Portaria nº 5.631, de 08/07/2002), nomeado no cargo em comissão de “Gerente de Núcleo de Lançamento TCE GEO-Obras”, vinculado à Secretaria Municipal de Infraestrutura de Rondonópolis (Portaria nº 15.221 de 23/04/2013, fl. 26 do Doc. Digital nº 270960/2017).

50. Desse modo, considerando que houve designação formal de um responsável pelas inserções e envio das informações no sistema Aplic e Geo-Obras e que não houve individualização de conduta, estabelecendo o nexo de causalidade entre o fato e a conduta do gestor, conclui-se que a penalização imposta responsabilizou o agente público de forma objetiva, o que contraria a responsabilidade subjetiva a ser aplicada aos gestores públicos.

51. Portanto, no presente caso, entendo que responsabilizá-lo, simplesmente por ter sido Prefeito ou por ter designado servidor que veio a cometer uma infração ou um ilícito, ou que deixou de cumprir com suas atribuições, me parece bastante injusto.

52. Em tempo, ressalto que, muito embora o recorrente, em sua peça recursal, tenha pugnado pela redução da multa (itens “d” e “e”), entendo, conforme fundamentado acima, pela exclusão da multa imposta ao ex-Gestor.

53. Nesse tocante, a fim de evitar uma futura perquirição sobre esta decisão ser considerada “ultra petita”, esclareço que o Tribunal de Contas tem o poder-dever de agir de ofício no exercício das suas atribuições constitucionais e por isso, não se sujeita





ao princípio da inércia ou da adstrição (congruência), isto é, a Corte de Contas pode ampliar o objeto analisado, independente da anuênciados/fiscalizados.

54. É correto considerar que o princípio assumiu uma dimensão flexível no Código de Processo Civil de 2015, verificável na disposição inovadora do parágrafo 2º do artigo 322, que veio a considerar que a interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé.

55. A novidade segue a tendência de se atribuir maior envergadura ao princípio da boa-fé e maior autonomia aos sujeitos do processo, incluindo-se o juiz, neste caso, este Relator, em busca da efetiva prestação jurisdicional.

56. Nesse norte, tenho para mim que, o que interessa a este Tribunal não é somente condenar, mas, sim, observar a necessária consistência jurídica de um processo de responsabilização, sob pena de serem cometidas graves injustiças, reveladas tanto em condenações indevidas quanto em isenções impróprias de responsabilidades.

57. A atuação de controle externo pauta-se pelos fatos e pelas provas dos autos. Punir todo e qualquer erro como forma de amenizar o sentimento de impunidade, hoje tão presente no meio social, seria uma agressão ao princípio da culpabilidade.

58. Ressalto, ainda, que, nos processos de Controle Externo, em virtude da busca da verdade real, o livre convencimento do Conselheiro Relator ganha mais relevância, não podendo fechar os olhos para o que eventualmente for comprovado, sob pena de deixar de aplicar norma cogente.

59. Tem-se, portanto, que o livre convencimento¹ do Conselheiro pode agir como um flexibilizador do princípio da congruência, desde que atendidos os requisitos do contraditório e da ampla defesa.

¹ Art. 371, do Código de Processo Civil 2015: "o juiz apreciará a prova constante dos autos independentemente do sujeito que a tiver promovido, e





60. Por fim, sustento que tal entendimento já está sedimentado na Corte Superior², no sentido de que o julgador não viola os limites da causa quando reconhece os pedidos implícitos formulados na inicial, não estando restrito apenas ao que está expresso no capítulo referente aos pedidos, sendo-lhe permitido extrair da interpretação lógico - sistemática da peça inicial aquilo que se pretende obter com a demanda.

61. Assim, concluo divergindo do posicionamento ministerial, por **acolher as razões recursais** apresentadas de maneira a **reformar o Acórdão nº 729/2019-TP**, de modo a excluir a responsabilidade e as respectivas multas aplicadas, mantendo-se, contudo, a recomendação constante do julgamento singular recorrido.

DISPOSITIVO

62. Diante do exposto, **acolho em partes** o Parecer Ministerial nº 2.250/2022, de autoria do Procurador de Contas, Dr. Gustavo Coelho Deschamps, e **VOTO** pelo **conhecimento**, e, no mérito, pelo **provimento do Recurso Ordinário**, interposto pelo Sr. Percival Santos Muniz, ex-prefeito de Rondonópolis-MT, para excluir a multa de 37,8 UPFs/MT, aplicada em razão do descumprimento do prazo de envio e não envio de documentos e informações ao TCE-MT, por meio do Sistema Geo-Obras (MB02), mantendo-se inalterados os demais termos do Julgamento Singular nº 828/GAM/2019.

63. É o voto.

Cuiabá-MT, 25 de julho de 2022.

(assinatura digital)³

Conselheiro **SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA**
Relator

² indicará na decisão as razões da formação de seu convencimento"

² <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>

³ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa nº 9/2012 do TCE/MT.

