



PROCESSO Nº	:	27.609-0/2017
ÓRGÃO	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE CÁCERES
RESPONSÁVEL	:	FRANCIS MARIZ CRUZ
ASSUNTO	:	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR	:	CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

## VOTO

29. Consoante relatado, o Agravo em comento busca a reforma do Julgamento Singular nº 1.069/JBC/2019, que, em sede de Representação de Natureza Interna sobre inadimplência no encaminhamento de documentos referentes aos exercícios de 2015 e 2016, de envio obrigatório a este órgão de controle externo, imputou **multa de 219 UPF/MT** ao Sr. Francis Maris Cruz (Prefeito), bem como expediu **determinação à Prefeitura** para que enviasse tempestivamente a este Tribunal as cargas do Sistema Aplic.

## DO SISTEMA APLIC

30. Embora já esclarecido no julgamento singular ora questionado, entendo necessário destacar que o Aplic **é um sistema informatizado para prestação de contas dos jurisdicionados ao TCE/MT**, que foi desenvolvido por este Tribunal para fortalecer seu papel constitucional e, por conseguinte, ampliar o trabalho de controle externo. As informações são prestadas via internet pelo jurisdicionado, conforme o padrão definido pelo leiaute do TCE/MT.

31. Após, as mencionadas informações são remetidas para a análise das equipes de auditoria no módulo Auditor, acessível pela rede nas dependências do TCE/MT ou por acesso remoto. Além disso, os dados sobre receitas e despesas ficam disponíveis ao público geral por meio do Portal do Cidadão.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Informações do Sistema Aplic. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/index/sid/485>>. Acesso em: 20/7/2020.



32. Portanto, a prestação de contas via Sistema Aplic é **uma obrigação que o gestor deve observar**, cujo descumprimento enseja irregularidade com consequente aplicação de multa, nos termos estabelecidos pela Resolução Normativa TCE/MT nº 31/2014 – TP, que estabelece as regras para o envio das referidas informações.

33. Ressalto, ainda, que as informações remetidas por meio do Sistema Aplic **são essenciais** para a atividade de controle externo exercida pelo Tribunal de Contas, pois o não envio dos documentos dentro do prazo influi diretamente na análise dos atos de gestão praticados pelo ente e na eficácia do controle.

34. Assim, **a não ocorrência de dano ao erário não é suficiente para afastar a responsabilidade do dever de prestar contas**, visto que se trata de irregularidades distintas.

35. Feita a digressão teórica, **passo à análise das razões recursais**.

## ANÁLISE DAS RAZÕES RECURSAIS

### I - Da desconcentração administrativa e das dificuldades enfrentadas pela gestão

36. Sobre esse assunto, conforme já suficientemente abordado no julgamento singular ora agravado, a desconcentração administrativa, por si só, **não é suficiente** para afastar ou atenuar a multa imputada ao gestor.

37. Isso porque, conforme já abordado anteriormente na decisão agravada, o art. 184, parágrafo único, do Regimento Interno do TCE/MT (RI-TCE/MT) estabeleceu que **quem está obrigado a prestar de contas é o responsável pela unidade gestora**, que, por sua vez, não se confunde com o responsável pelo envio das informações a este Tribunal, conforme se observa:

**Art. 184. [...]**

**Parágrafo único. Os titulares da administração** indireta dos Municípios e os responsáveis pelos regimes próprios com personalidade jurídica, sem prejuízo do encaminhamento físico, **deverão transmitir eletronicamente as informações exigidas sistemas informatizados do TCE, nos prazos e forma determinados.** (grifei)



38. Não obstante, o art. 189, § 3º, do RI-TCE/MT, também estabelece que o gestor delegante será responsabilizado por atos administrativos, na medida de sua culpabilidade:

**Art. 189. [...]**

§ 3º. O gestor delegante também será responsabilizado por atos administrativos praticados pelo agente delegado, na medida de sua culpabilidade. (Nova redação do § 3º, do artigo 189 dada pela Resolução Normativa nº 30/2016).

39. Nesse sentido também dispõe o art. 1º da Resolução Normativa TCE/MT nº 31/2014 – TP, senão vejamos:

**Art. 1º.** No âmbito municipal, as Prefeituras, Câmaras, Regimes Próprios de Previdência Social, independentemente de 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 [...] (grifei).

40. Assim, embora o gestor designe um servidor para centralizar em nível operacional o relacionamento com este órgão de controle externo e, por conseguinte, responder pela coordenação das atividades relacionadas ao Sistema Aplic na unidade gestora, tal fato, por si só, não o isenta da responsabilidade de prestar contas, independentemente do que vier a dispor eventual regramento administrativo daquela unidade federativa ou órgão.

41. Tanto que, conforme a equipe técnica bem pontuou, no caso da Prefeitura de Cáceres, **os documentos são enviados pelo órgão de forma centralizada**, isto é, não há remessas individualizadas pelas secretarias, mas sim pela Prefeitura Municipal como um todo.

42. Além disso, assim como a equipe de auditores destacou, é pacífico neste Tribunal que a irregularidade decorrente da inadimplência no envio dos documentos deve ser imputada ao **responsável primário** pela prestação de contas, sob a premissa de que a obrigação de prestar contas, seja ela por meio eletrônico ou não, não pode ser objeto de delegação a terceiros.



43. Isto é, embora o gestor possa atribuir a um funcionário a atividade operacional de envio de documentos, **a responsabilização pela prestação de contas não é transferida com este ato.**

44. Não obstante o exposto, é sabido que é dever do responsável pela unidade gestora fiscalizar seus subordinados, visto que controle é medida que se impõe ao agente delegante.

45. Cabe destacar que a situação ora analisada possuiu uma agravante, visto que a obrigação violada (qual seja, a obrigação de prestar contas) é de responsabilidade indelegável do gestor da unidade (no caso, da Prefeitura de Cáceres), situação que deveria ter exigido do Prefeito maior zelo e controle da execução operacional do serviço.

46. É evidente que dificuldades são passíveis de acontecer durante a gestão e que isso deve ser ponderado. Entretanto, tais dificuldades não devem servir de suporte para inadimplemento de obrigações, pois compete ao gestor mitigar e corrigir eventuais falhas.

47. Portanto, na análise da responsabilização, deve-se considerar não apenas as dificuldades que a unidade gestora enfrentou, mas também as medidas adotadas por seus responsáveis para mitigar os danos.

48. Ocorre que, conforme bem pontuou a equipe técnica, as inadimplências no envio de documentos e informações a este Tribunal de Contas **são recorrentes** por parte da Prefeitura Municipal de Cáceres, visto que foram identificadas no período de gestão do Prefeito (1º/1/2013 até a 28/5/2020) **13 (treze) representações de natureza interna por inadimplências**. Logo, diferentemente do que aduziu o agravante, não se trata de uma excepcionalidade.

49. Além disso, conforme o próprio recorrente aduziu, os problemas com a empresa prestadora de serviços técnicos afetaram as remessas de documentos cujo prazo para envio era até **31/12/2015**<sup>2</sup>, mas, em análise aos autos, observo que as multas

<sup>2</sup> Agravo – Documento Digital nº 223260/2019 (Protocolo nº 282081/2019), fl. 6.



que foram aplicadas no Julgamento Singular nº 1.069/JBC/2019 decorrem de inadimplência cujos itens tinham como prazo de envio datas posteriores a **31/12/2015**.

50. Em relação às medidas tomadas pelo gestor, cabe ainda destacar que, embora ele comprove que buscou obrigar judicialmente a empresa prestadora de serviços técnicos a adimplir com o contrato, em nenhum momento demonstrou nos autos a tomada de medidas com vistas a atenuar os danos do não adimplemento.

51. Isto é, não buscou garantir a continuidade das atividades enquanto perdurava a lide, embora essa situação fosse uma clara necessidade especial que exigia uma resposta **imediate** do gestor.

52. Conforme dito anteriormente, é sabido que dificuldades são passíveis de acontecer, no entanto, é dever do gestor buscar corrigi-las e atenuar seus impactos. Por essa razão, entendo que as medidas tomadas pelo responsável se mostraram insuficientes.

53. Assim, em síntese, o que se verifica nos autos é que:

- a. as inadimplências na prestação de contas via Sistema Aplic **são recorrentes**;
- b. embora o gestor afirme que enfrentou problemas com a empresa responsável pela prestação de serviços técnicos (Dura-Lex Sistemas de Gestão Pública – LTDA), **verifico que o período em que ele sustenta que tais problemas ocorreram (2015) não abrange todos os momentos em que houve violações ao dever de prestar contas**, especialmente aqueles que foram analisados nesta representação e que ensejaram a aplicação de multa, pois os prazos de envio eram posteriores ao exercício de 2015;
- c. **as medidas tomadas pelo gestor foram insuficientes**, visto que os atrasos se perpetuaram por diversos exercícios.



54. Por todo o exposto, entendo estar nítida a ocorrência de culpa grave, ante a omissão, por um longo período, na tomada de providências com vistas a regularizar a situação que gerou a recorrência do cometimento das irregularidades e a consequente instauração de representações por inadimplências no envio de documentos a este Tribunal, nas quais foram identificados diversos itens com atrasos superiores a 100 (cem) dias.

55. Cabe destacar que, ao estabelecer o envio de cargas via internet, com um determinado prazo após a realização do ato, este Tribunal tem como objetivo realizar um controle em tempo hábil a garantir a tomada de medidas paliativas/corretivas, em caso de detecção de eventuais irregularidades. No entanto, a situação analisada nesta representação obstou esse feito em diversos momentos, por diversos exercícios.

56. Dessa forma, verifico a ocorrência da culpa *in vigilando* pelos atrasos, pois cabia ao gestor ao menos verificar se as informações estavam sendo devidamente prestadas e tomar as medidas cabíveis para que essa obrigação fosse cumprida.

57. Por essa razão, **mantenho** os apontamentos.

## II - Proporcionalidade dos valores das multas

58. De mais a mais, é necessário destacar que as multas aplicadas não objetivam ter efeito confiscatório, e sim **disciplinador**, em virtude do descumprimento da obrigação imposta pela Resolução Normativa TCE/MT nº 31/2014.

59. As multas ora imputadas são por cargas enviadas em atraso. Isto é, não se trata de uma única irregularidade (remessa atrasada), mas de **várias** que se perpetuaram por meses, violando em diversos momentos a obrigação imposta pela resolução já mencionada.

60. Assim, na verdade, busca-se que as multas sejam proporcionais ao número de vezes que o responsável transgrediu a norma e deixou de cumprir a obrigação de prestar contas prevista na mencionada resolução.



61. Entretanto, considerando os altos valores das multas cominadas para as irregularidades aqui tratadas, os termos do art. 22 do Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB)<sup>3</sup>, as condições e os problemas enfrentados eventualmente pelo município e a conduta do responsável, **entendo que a multa aplicada se mostra excessiva.**

62. Isso porque as multas previstas no art. 4º, inciso II, alíneas “a”, “b” e “c”, e inciso V, alíneas “a” e “e”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2016 – TP são atualizadas por dia de atraso<sup>4</sup>, de modo que progridem sem qualquer tipo de limite, gerando distorção entre a conduta do responsável e a sanção a ele aplicada.

63. Vale salientar que a irregularidade tratada nestes autos é classificada como **MB02** (descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT), a qual possui **natureza grave** e parâmetros de multa fixos, conforme previsto na Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2016 – TP, vejamos:

**Art. 3º.** As multas aos responsáveis por irregularidades que caracterizem infração a norma legal ou regulamentar, descumprimento de decisão do Tribunal de Contas, reincidência no descumprimento de decisão, sonegação de documento ou informação ao TCE/MT, obstrução ao livre exercício das auditorias,

<sup>3</sup> **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.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 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.

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

<sup>4</sup> **Art. 4º.** As multas por inadimplências na remessa, por meio informatizado ou físico, dos documentos e informações ao TCE/MT serão aplicadas com observância aos valores descritos abaixo:

II. Assuntos de remessa mensal:

a) balancetes das organizações estaduais: 6 UPFs/MT, atualizados diariamente em 0,1 UPF/MT até a efetiva regularização;

b) informes mensais do Sistema Aplic: 6 UPFs/MT, atualizados diariamente em 0,1 UPF/MT até a efetiva regularização;

c) informes do Sistema Aplic referente a folha de pagamento de Unidades Gestoras Estaduais: 6 UPFs/MT, atualizados diariamente em 0,1 UPF/MT até a efetiva regularização;

V. Assuntos de remessa anual:

a) contas anuais: 10 UPFs/MT, atualizados diariamente em 0,1 UPF/MT até a efetiva regularização;

e) carga inicial do Sistema APLIC: 6 UPFs/MT, atualizados diariamente em 0,1 UPF/MT até a efetiva regularização;



levantamentos, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos serão aplicadas com observância aos valores referenciais em UPF/MT estabelecidos a seguir: [...]

II – Irregularidades graves:

a) **constatação: 6 a 10 UPFs/MT;**

b) reincidência: 10 a 15 UPFs-MT.

64. Impõe destacar que **cada item enviado em atraso ou não remetido corresponde a uma irregularidade classificada como MB02 distinta**, de modo que as multas são aplicadas por item.

65. Com efeito, verifico que a multa aplicada ultrapassou, em diversos itens, os limites previstos para as multas das irregularidades de natureza grave.

66. Dessa forma, entendo que deve haver uma limitação das multas que ultrapassaram o patamar máximo, com base no § 3º do art. 3º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2016 – TP:

**Art. 3º [...]**

**§ 3º** Excepcionalmente, caso o somatório das multas aplicadas por cada fato em um determinado processo seja considerado excessivo e/ou desproporcional à gravidade da conduta ou do resultado, o relator poderá, desde que devidamente fundamentado, limitá-la em sua decisão.

67. Nessa linha, levando-se em conta a aplicação de sanção à conduta irregular em face do resultado, é imperioso ressaltar os termos da LINDB:

**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.

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

68. Assim, considerando o texto normativo e a razoabilidade quanto à conduta e o resultado, **entendo que as multas aplicadas por item enviado com atraso, ou não enviado, não devem ultrapassar o parâmetro máximo de 10 UPF/MT**, com fulcro



no art. 22, *caput*, §§ 2º e 3º, da LINDB, e no art. 3º, inciso II, “a”, e § 3º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2016 – TP.

69. Além disso, há que se salientar que este Tribunal de Contas possui o entendimento de que as multas referentes ao envio intempestivo ou não envio de documentos e informações ao TCE/MT deveriam ser limitadas ao teto máximo de 100 UPF/MT, por exercício, conforme a proposta do Conselheiro Interino Luiz Henrique Lima no Processo nº 13.904-1/2011, acolhida por unanimidade e materializada no Acórdão nº 514/2012 – TP, que serviu de precedente para várias outras decisões no mesmo sentido deste órgão de controle externo<sup>5</sup>.

70. Logo, considerando os elevados valores de multas aplicadas nesta representação em cotejo com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, entendo perfeitamente aplicável ao caso em comento o entendimento externado no Acórdão nº 514/2012 – TP, que limita as multas em situações idênticas a esta ao patamar de 100 UPF/MT.

71. Pelas razões acima, retifico as multas aplicadas ao Sr. Francis Maris Cruz (Prefeito), limitando o total da **multa aplicada no montante de 100 UPF/MT**, conforme dosimetria a seguir detalhada:

ITEM Nº	VALOR DA MULTA ANTERIORMENTE APLICADO (UPF/MT)	VALOR DA MULTA RETIFICADO (UPF/MT)
30	17,3	10
31	18,6	10
32	18,6	10
33	19,7	10
34	21	10
36	21,2	10
38	21,3	10
40	18,2	10
42	15,2	10
44	12,1	10

<sup>5</sup> Como exemplo citam-se os Processos nº: 13.365-5/2014, 7.006-8/2015;5.712-6/2015, 5.689-8/2015 e 6.555-2/2015.



46	9,1	9,1
48	24,6	10
<b>TOTAL</b>		119,1 (valor efetivamente aplicado: 100 UPF/MT)

## DISPOSITIVO

72. Isto posto, deixo de acolher o **Parecer Ministerial nº 3.472/2020**, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, e **voto** pela **procedência parcial** do recurso de agravo, com a conseqüente retificação do valor total da multa aplicada ao Senhor **Francis Maris da Cruz** (Prefeito), no Julgamento Singular nº 1.069/JBC/2019, para **100 UPF/MT**, conforme a dosimetria exposta na fundamentação acima, no tópico “II - Proporcionalidade dos valores das multas”, e voto ainda pela manutenção dos demais termos da decisão.

**É o voto.**

Cuiabá/MT, 11 de novembro de 2020.

(assinatura digital)<sup>6</sup>

**JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR**

Conselheiro Interino

(Portaria nº 127/2017, DOC TCE/MT de 18/09/2017)

<sup>6</sup> 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.