



Acórdão 01342/2020-1 - 1ª Câmara

Processo: 01078/2020-5

Classificação: Agravo

UG: PMI - Prefeitura Municipal de Itapemirim

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Recorrente: THIAGO PECANHA LOPES

Procuradores: ALTAMIRO THADEU FRONTINO SOBREIRO (OAB: 15786-ES), GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES), LEONARDO DA SILVA LOPES (OAB: 28526-ES)

**AGRAVO EM FACE DO ACÓRDÃO TC 1737/2019-6 –
CONHECER – NEGAR PROVIMENTO – ARQUIVAR.**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE
MACEDO:**

1 RELATÓRIO

Versam os autos sobre AGRAVO com pedido de atribuição de efeito suspensivo, interposto pelo Sr. Thiago Peçanha Lopes, em face do **Acórdão TC 1737/2019-6**, prolatado nos autos do processo **TC 8924/2019-2**, que lhe aplicou multa no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), pelo atraso no envio das PCM dos meses 1, 2, 3 e 4 de 2019, nos termos do art. 135, inciso VIII, e § 4º do mesmo artigo, da Lei Complementar 621/2012 c/c. art. 389, inciso VIII da Resolução TC nº 261/2013.

Acórdão TC 1737/2019-6

1. ACÓRDÃO VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1 **APLICAR MULTA** ao senhor Thiago Peçanha Lopes, Prefeito Municipal de Itapemirim, no valor de **R\$ 2.000,00 (mil reais)**, pelo atraso no envio das PCM dos meses 1, 2, 3 e 4 de 2019, nos termos do art. 135, inciso VIII, e § 4º do mesmo artigo, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 389, inciso VIII da Resolução TC nº 261/2013;

1.2 **ARQUIVAR** os presentes autos, após esgotados os procedimentos relacionados à cobrança da multa indicada, em virtude do saneamento da omissão.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 11/12/2019 –43ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente/relator) e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha;

4.2. Conselheira substituta: Márcia Jaccoud Freitas (convocada).

5. Fica o responsável obrigado a comprovar perante o Tribunal o recolhimento do débito e/ou da multa aplicada, no prazo de trinta dias, contados a partir da publicação deste Acórdão, nos termos do art. 454, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal.

.Logo em seguida à autuação do feito, foram os autos remetidos ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas para instrução técnica que compete àquela unidade. Esta, dando seguimento à tramitação do feito, elaborou a **Instrução Técnica de Recurso 0051/2020-9**, onde verifica os requisitos de admissibilidade do expediente recursal, concluindo que o pedido recursal é cabível e foi interposto tempestivamente, em atendimento ao artigo 419 do RITCEES.

Desse modo, considerando que se encontram presentes os pressupostos recursais de admissibilidade, opinou a área técnica pelo CONHECIMENTO do Agravo interposto por Thiago Peçanha Lopes.

Em resposta ao pedido na peça recursal de efeito suspensivo pelo Relator do **Acórdão TC 1737/2019-6**, consoante o que dispõe o art. 406 do RITCEES¹, deferiu o pedido e concedi o efeito suspensivo ao Agravo interposto pelo agravante na **Decisão Monocrática 00330/2020-5**, ratificada na **Decisão 00593/2020-6 Plenário**.

¹ Art. 416. Nos casos dos quais possa resultar lesão grave e de difícil reparação, sendo relevante a fundamentação, poderá ser conferido, a pedido, efeito suspensivo ao agravo pelo Relator, ad referendum do colegiado, na primeira sessão subsequente, observada a competência originária.

Em sequência, o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas emitiu a [Instrução Técnica de Recurso 00148/2020-1](#) onde opina pelo conhecimento do Agravo interposto por Thiago Peçanha Lopes, e, no mérito, por dar provimento parcial, a fim de reduzir o quantum da multa aplicada.

O Ministério Público de Contas pugna pelo conhecimento do Agravo interposto e, no mérito, por negar provimento, no **Parecer do Ministério Público de Contas 01829/2020-8**, da lavra do Procurador de Contas Luis Henrique Anastácio da Silva.

Na data de 28 de julho de 2020 o Sr. Thiago Peçanha Lopes apresentou pedido de sustentação oral conforme Petição Intercorrente nº 00580/2020-9 e peças complementares, protocolada sob o nº 08996/2020-5.

Verificado o caso específico em tela, procedi à juntada aos autos do instrumento peticionário e documentação acostada à defesa oral conforme Despacho 25835/2020-2.

Em sequência a área técnica a emitiu a [Manifestação Técnica de Defesa Oral 00049/2020-1](#) que reitera *in totum* a análise e conclusão contidas na Instrução Técnica de Recurso 148/2020-1.

O Ministério Público de Contas no **Parecer do Ministério Público de Contas 02761/2020-5** ratifica e reitera o posicionamento já externado no parecer ministerial 1829/2020-8, no sentido de conhecer ao gravo e, no mérito, negar o provimento.

É o relatório

2 FUNDAMENTAÇÃO

Ratifico em parte o posicionamento da área técnica, disposto na **Instrução Técnica de Recurso 00148/2020-1** e integralmente o do Ministério Público Especial de Contas, para tomar como razão de decidir as fundamentações exaradas no **Parecer do Ministério Público de Contas 1829/2020-8**, ratificada no Parecer ministerial 02761/2020-5:

Instrução Técnica de Recurso 00148/2020-1:

[...]

II – DO MÉRITO

Como se verifica das razões recursais, o recorrente pretende a reforma do Acórdão TC 8924/2019 (sic)² no sentido de que seja retirada a multa que lhe foi aplicada em razão do atraso no envio de documentos da prestação de contas. Essa pretensão se fundamenta na jurisprudência deste TCE-ES, que tem decisões que relevam a aplicação de multa quando os documentos são apresentados antes da citação acerca da mora. Não foi apresentado como fundamento algum motivo de força maior ou caso fortuito que tivesse impedido a apresentação dos documentos no prazo. Confrontando as razões recursais com o ordenamento jurídico, verifica-se que deve ser dado provimento parcial ao recurso, a fim de reduzir o *quantum* da multa aplicada, como se passa a expor.

Como o fundamento do recurso consiste na invocação da jurisprudência desta Corte, esta análise iniciará por uma discussão a esse respeito. Com efeito, como o recorrente ressalta, há diversos julgados deste TCE-ES que afastam as multas aplicadas por descumprimento do prazo de envio dos documentos da prestação de contas. Por outro lado, há também várias decisões que aplicam essa multa, como o ilustram os julgados abaixo:

ACÓRDÃO TC 00882/2019

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

Aplicar MULTA de R\$ 3.000,00 (três mil reais) ao senhor Arnóbio Pinheiro Silva, prefeito Municipal de Pinheiros, nos termos do artigo 135, IX da Lei Complementar 621/2012 c/c artigo 389, IX da Resolução TC 261/2013, tendo em vista o encaminhamento em atraso do Relatório de Gestão Fiscal.

Dar CIÊNCIA à parte e ao MPC, na forma regimental;

ARQUIVAR os autos, após o trânsito em julgado.

Por maioria, nos termos do voto do relator. Parcialmente vencido conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que votou pelo saneamento da omissão e extinção do processo com resolução do mérito.

ACÓRDÃO TC-1305/2019 – PRIMEIRA CÂMARA

Tratam os autos de Fiscalização / Omissão no Encaminhamento dos Arquivos da Prestação de Contas Mensal – Sistema Cidades, referente aos meses 02, 03 e 04 de 2019, da Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá, sob a responsabilidade do Sr. (...).

(...) o gestor alegou em sua defesa que o atraso no encaminhamento das prestações de contas mensais foi em virtude das mudanças efetuadas pelo Tribunal de Contas do Estado para adequação à consolidação e envio das

² Acórdão TC 1737/2019-6 nos autos do processo TC 8924/2019.

matrizes de saldos contábeis adotadas pela união, principalmente no tocante ao saldo individualizado da conta corrente das fontes de recursos e nos seus respectivos saldos de disponibilidades financeiras, ocasionando divergências no momento da geração do arquivo para envio ao TCE.

Conforme ressaltado pela Área Técnica na Instrução Técnica Conclusiva nº 03266/2019, as justificativas apresentadas pelo gestor indicam pouca consistência, pois, não demonstram e comprovam ocorrência de motivo de força maior, inevitável e imprevisível, capaz de justificar a delonga no cumprimento da obrigação estabelecida nos instrumentos normativos deste tribunal.

(...) Desta forma, restou caracterizado o descumprimento do prazo da Instrução Normativa 43/2017, motivo pelo qual adoto parcialmente o posicionamento da área técnica exarado na Instrução Técnica Conclusiva 03266/2019-2 e do Parquet de Contas, entendendo que as justificativas apresentadas pelo gestor não são plausíveis e capazes de evitar a sanção deste Tribunal, quanto a aplicação de multa ao gestor, em razão de descumprimento do prazo de envio das Prestações de Contas Mensais, apenas em relação aos meses 02 e 03 de 2019, tendo em vista que relativa ao mês 04/2019, o Colegiado da Primeira Câmara, nos termos da Decisão TC nº 01524/2019-3 deixou de imputar multa ao gestor, bem como saneou a omissão.

Dados do processo Inteiro teor Processo: 10039/2019 Data da sessão: 25/09/2019 Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha Natureza: Controle Externo > Fiscalização > Omissão > Controle Externo > Fiscalização > Omissão

Tendo em vista essa divergência nas posições adotadas pelos julgadores, tem-se que a jurisprudência deste TCE-ES não configura um norte determinante. Assim, a solução para esses casos deve ser buscada em outras fontes, nomeadamente, no caso, na interpretação teleológica do artigo. Dessa interpretação, conclui-se que devem prevalecer as decisões que mantêm a aplicação da multa, por se tratar de aplicação de pleno direito e por estar em consonância com a isonomia, como se detalha a seguir.

O atraso no envio de documentos da prestação de contas é uma das hipóteses ensejadoras de multa enumerada no inciso VIII do art. 135 da LC 621/2012. Essa multa possui duas funções. Uma é a função coercitiva, pois a multa procura compelir o responsável a apresentar os documentos e as informações. A outra é a função punitiva, uma vez que o atraso ou o não envio atrapalha o andamento dos trabalhos desta Corte, que, além de ser atrasada na análise da prestação de contas, ainda tem que se movimentar para chamar o responsável para apresentar as contas que ele, voluntariamente, deve trazer. Portanto, uma vez ocorrido o atraso, está implementada a hipótese de incidência legal, de modo que deve incidir a multa.

Além disso, a punição é uma forma de equilibrar o tratamento daqueles que agem com zelo, entregando seus documentos tempestivamente, e dos que negligenciam suas obrigações. Caso não houvesse essa multa, ambos seriam tratados da mesma maneira, o que criaria um incentivo perverso ao gestor pontual. A importância de aplicar punições equilibradas é bem demonstrada pela Análise Econômica do Direito (AED). Esse campo de estudo foca nos efeitos provocados pelas legislações e decisões, enquanto incentivos

para as condutas conforme e contrárias ao Direito. A função da AED fica mais clara no exemplo de David Friedman³. Explicando como as ferramentas da economia podem servir ao Direito, o autor cita uma discussão hipotética sobre como um constitucionalista, um filósofo e um economista enfrentariam uma proposta de que fosse aplicada a pena mais alta existente em um dado sistema jurídico ao roubo à mão armada. Nessa discussão, o economista ressaltaria que se a punição para o roubo à mão armada fosse igual a do roubo à mão armada mais homicídio, a punição adicional para o homicídio seria zero, o que acabaria por deixar de inibir esse crime⁴. Desse exemplo, resulta clara a necessidade de se considerar os efeitos das regras legais e decisões nas condutas dos indivíduos. Portanto, também para dar os corretos incentivos, impõe-se a aplicação da sanção.

Por outro lado, o fato de ter havido o envio antes da citação deve implicar a redução do valor da multa. Novamente, aqui, é o caso de equilibrar as situações, tratando diferentemente o gestor que não espera uma ordem oficial deste TCE-ES para corrigir suas ações daquele que vai postergar ao máximo cumprir sua obrigação. No presente caso, o agravante atrasou o envio e não corrigiu a situação no prazo do Termo de Notificação 3955/2019; no entanto, mesmo que intempestiva, a entrega dos documentos ocorreu antes da citação, o que merece ser levado em conta na aplicação da multa.

Por todo o exposto, opina-se pela manutenção da aplicação da multa, mas com redução do seu valor.

III – CONCLUSÃO

Diante das razões fáticas e jurídicas expostas na presente Instrução Técnica de Recurso, opina-se pelo **CONHECIMENTO** do Agravo interposto por Thiago Peçanha Lopes, e, no mérito, opina-se por **DAR PROVIMENTO PARCIAL, a fim de reduzir o quantum da multa aplicada.**

Vitória, 15 de Maio de 2020.

[...]

A Prefeitura Municipal de Itapemirim omitiu-se da remessa das Prestações de Contas Mensais (PCM) dos meses 01, 02, 03 e 04/2019⁵ via Sistema CidadES deste

³ FRIEDMAN, David. Law's Order: What economics has to do with law and why it matters. Princeton University Press. New Jersey, 2000. Disponível em http://www.daviddfriedman.com/laws_order/index.shtml.

⁴ “An economist points out that if the punishment for armed robbery and armed robbery plus murder are the same, the additional punishment for murder is zero – and asks if you really want to make it in the interest of robbers to murder their victims.” op. cit.

⁵ prevista na IN TC 43/2017- alterada pela IN 47/2018

Tribunal. Foram disparados automáticos Termos de Notificação Eletrônica⁶ ao responsável.

Tendo em vista o não atendimento dos Temos de Notificação, votei por **citar** o gestor para apresentar justificativas no prazo de 5 dias pelo não atendimento as notificações anteriores, deixando de imputar multa naquele momento processual, podendo ser aplicada multa em razão do descumprimento dos Termos.

A contrafé do Termo de Citação 01143/2019-5 foi juntada aos autos na data de 11/09/2019 (doc. 13 do TC 8924/2019-2).

Citado, o Prefeito Municipal não apresentou razões de defesa, no prazo estipulado, para justificar o atraso no encaminhamento dos dados relativos à Prestação de Contas Mensal dos meses 01, 02, 03 e 04 de 2019 ao sistema CidadES deste Tribunal de Contas. Apenas veio apresentar suas justificativas em sede de sustentação oral, na sessão do dia 04/12/2019.

Consta que as prestações de contas mensais foram entregues com atraso acima de 60 dias como se segue:

mês	prazo	Recebido no CidadES
1	25/02/2019	09/07/2019
2	15/03/2019	11/07/2019
3	15/04/2019	12/07/2019
4	15/05/2019	16/07/2019

Mantenho a aplicação de multa cominada, em consonância com a área técnica e o Ministério Público de Contas, tendo em vista que o encaminhamento das Prestações de Contas deu-se após o prazo previsto na Instrução Normativa nº 43/2017 sem que o responsável apresentasse razões de defesa que justificassem tal atraso no prazo concedido, oportunidade esta concedida nos Termos de Notificação acima listados e Termo de Citação de que cujos termos o gestor tomou ciência.

⁶ Termos de Notificação Eletrônica 2219/2019, 2220/2019, 3088/2019 e 3955/2019

Acresce-se que a **Manifestação Técnica de Defesa Oral 00049/2020-1** reitera a análise e conclusão contidas na Instrução Técnica de Recurso 00148/2020-1.

Quanto à minoração da aplicação de multa, coaduno com o entendimento do Ministério Público de Contas, abaixo transcrito, e dissinto da área técnica, para manter o valor original da multa imposta no Acórdão TC 1737/2019-6, visto que o valor da multa foi aplicada em seu valor mínimo, para cada mês em atraso, como estipulado no artigo 389, inciso VIII⁷ do RITCEES.

Parecer do Ministério Público de Contas 01829/2020-8:

“[...]”

Ao compulsar este caderno processual, verifica-se que o recorrente, muito embora não tenha apresentado como fundamento algum motivo de força maior ou caso fortuito que tivesse impedido a remessa da documentação no prazo legal, requer a reforma do Acórdão 1737/2019-6, proferido nos autos TC 8924/2019-2, com o intuito de que seja retirada a multa que lhe foi aplicada em razão do atraso no envio dos documentos, oportunidade em que colacionou julgados desta Corte no sentido de relevar a aplicação de multa.

De fato, não obstante existam julgados que afastam as multas aplicadas por descumprimento do prazo de envio dos documentos da prestação de contas, há, de igual modo, decisões que aplicam a multa, como o ilustram os julgados transcritos na peça técnica de recurso. Sendo assim, é possível inferir que a jurisprudência colacionada pelo recorrente não configura um norte determinante no deslinde da questão em apreço.

O art. 135, inciso VIII, da LC 621/2012 assinala que o atraso no envio de documentos da prestação de contas é uma das hipóteses ensejadoras de multa. Logo, uma vez ocorrido o atraso, ocorre a hipótese de incidência legal, de modo que deve incidir a multa, cabendo a dosimetria ao julgador.

Vale destacar o comportamento do Gestor que, quando não encaminha os documentos necessários à análise das contas no prazo legal, sem apresentar qualquer manifestação apta a justificar a omissão, evidencia a desídia no cumprimento de um dever legal.

Nesse sentido, a partir do momento em que for constatada a omissão sem qualquer justificativa acerca do atraso pelo gestor, o posterior encaminhamento das contas não corrige esse vício, razão pela qual opina este Ministério Público de Contas pela manutenção da aplicação da multa, nos moldes da decisão agravada.

III –CONCLUSÃO

Ante o exposto, pugna o Ministério Público de Contas pelo **CONHECIMENTO** do Agravo interposto e, no mérito, por **NEGAR PROVIMENTO**.

Vitória, 22 de maio de 2020.

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

⁷ **Art. 389.** O Tribunal poderá aplicar a multa pecuniária prevista no art. 135 de sua Lei Orgânica, atualizada na forma prescrita no seu §3º, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação:

[...]

VIII - não envio ou envio fora do prazo de documentos e ou informações que compõem a prestação de contas: multa no valor compreendido entre meio e dez por cento;

Procurador de Contas

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte DELIBERAÇÃO que submeto à sua consideração.

Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-1342/2020-1

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo relator:

1.1. CONHECER do presente **AGRAVO**;

1.2. Quanto ao mérito, **NEGAR PROVIMENTO**, mantendo-se o Acórdão TC 1737/2019-6, com a seguinte correção, por erro formal:

1.2.1. No item 1.1 **onde se lê** para R\$2.000,00 (mil reais), **leia-se** R\$2.000,00 (dois mil reais)

1.3. ARQUIVAR os autos do presente processo após o trânsito em julgado;

1.4. DAR CIÊNCIA da decisão ao agravante.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator. Vencido o conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo que divergiu do relator, acompanhando a área técnica.

3. Data da Sessão: 13/11/2020 – 43ª Sessão Ordinária da 1ª CÂMARA

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator) e Rodrigo Coelho do Carmo.

CONSELHEIRO SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões