



Acórdão 00254/2022-4 - Plenário

Processo: 07591/2021-3

Classificação: Omissão de Prestação de Contas Mensal

Exercício: 2021

UG: CMV - Câmara Municipal de Vitória

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Responsável: DAVI ESMAEL MENEZES DE ALMEIDA

OMISSÃO NO ENVIO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS MENSAL – MÊS 10 - EXERCÍCIO 2021 - AUTO DE INFRAÇÃO ART. 9º - A DA IN 43/2017 - OMISSÃO SANEADA – AFASTAR MULTA – RECOMENDAR – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.

1. A culpabilidade do agente é amparada na avaliação de reprovabilidade da conduta praticada ou omissa, respectivamente, por quem praticou ou por quem tinha o dever de fazê-lo.

2. O erro grosseiro a que se refere o art. 28 da LINDB, ainda que se entenda como culpa grave ou como erro inescusável, deve ser considerado como aquele que não seria cometido pelo homem médio se estivesse nas mesmas circunstâncias do agente público cuja conduta está sob julgamento.

3. As tomadas de decisões serão ancoradas, principalmente, na mensuração da gravidade da conduta do agente, sempre estimando as possíveis

consequências jurídicas e administrativas do ato de gestão.

4. É plenamente possível que se tenha uma conduta típica (prevista em lei como ilícita) e antijurídica (contrária ao ordenamento vigente), sem a reprovabilidade sobre ato ou omissão.

5. A legalidade estrita é que norteará quando da manutenção ou não da irregularidade. No entanto, quando se fala em sanção ao agente, deve-se observar as dificuldades práticas que ele enfrentou (art. 22 LINDB) e suas consequências (art. 20 LINDB), sendo passível de justificativa esse descumprimento, tendo, ainda, seus atos analisados conforme a gravidade (art. 28 LINDB).

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

I. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de omissão de remessa, via Sistema CidadES deste Tribunal, da Prestação de Contas Mensal referente ao mês 10 do exercício de 2021 da Câmara Municipal de Vitória, sob a responsabilidade do Sr. Davi Esmael Menezes de Almeida, contrariando dispositivos da Instrução Normativa (IN) TC nº 43/2017.

Não sendo confirmado o envio da obrigação, nos termos da referida Instrução Normativa, foi expedido o Termo de Notificação Eletrônico 01026/2021-1 – e o Auto de Infração Eletrônico, por esta Corte de Contas, para dar cumprimento à obrigação de prestar contas, e aplicar multa em razão da inobservância ao prazo legal para a remessa em questão, de acordo com o artigo 135, inciso VIII e § 4^o¹, da LC nº

¹ **Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: (...)

621/2012 c/c 389, inciso VIII², e seu § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal (aprovado pela Resolução TC 261/2013 do RITCEES).

Devidamente notificado o responsável compareceu aos autos apresentando Defesa Justificativa 01315/2021-1 (Protocolo TC 025401/2021-1) apresentando suas alegações termos da notificação expedida, que após devida análise pela área técnica deram origem a Instrução Técnica Conclusiva Nº 0003/2022-6, que ao seu termino opina da seguinte forma:

4 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, considerando que o gestor da CM Vitoria, incorreu na conduta de inobservância do prazo estabelecido para a remessa da Prestação de Contas Mensal do mês 10/2021; que o inciso IX do artigo 135 da LC 621/2012 prevê a aplicação de penalidade de multa quando constatada a inobservância de prazos legais ou regulamentares para remessa ao Tribunal de Contas, sem estabelecer lapso temporal de tolerância ao atraso; que a natureza coercitiva da penalidade exige tão somente a caracterização do ato infracional e a indicação do responsável pelo mesmo; conclui-se pela procedência do Auto de Infração Eletrônico - Termo de Notificação Eletrônico 01026/2021-1, uma vez que todos os requisitos para a formação do mesmo foram observados, bem como o rito processual estabelecido. Dessa forma, propõe-se:

- a) A edição de Acórdão para aplicação de multa ao responsável, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), nos termos do art. 28 da IN 68/2020 c/c art. 135, incisos VIII e IX, da Lei Complementar Estadual 621/2012 e art. 389, incisos VIII e IX, do Regimento Interno deste Tribunal (aprovado pela Resolução TC 261/2013);
- b) O arquivamento dos autos, após esgotados os procedimentos relacionados à cobrança da multa indicada.

Na forma regimental, manifesta-se o Ministério Público de Contas por meio de seu Procurador Geral Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, Parecer nº 00022/2022-9, anuindo aos termos da proposta contida na Instrução Técnica Conclusiva, pugnando pela aplicação de multa a responsável.

VIII - não envio ou envio fora do prazo de documentos e/ou informações que compõem a prestação de conta

§ 4º A multa aplicada com fundamento nos incisos IV a IX, XIV e XV prescinde de prévia comunicação dos responsáveis

² **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;

A Remessa 001743/2022-1 encaminhou os presentes autos a este gabinete para manifestação.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – DO MÉRITO:

O Auto de Infração³ foi instituído com o objetivo incentivar o recebimento tempestivo das remessas de informações periódicas por parte dos jurisdicionados, eliminando a inadimplência, tendo sido instituído em outubro/2019 com edição da IN TC 54/2019, que alterou a IN TC 43/2017, entrando em vigor em julho de 2020, após devida repercussão nessa Corte de contas e exaustivas medidas de informação aos jurisdicionais, processo precedido de debates, realização de consulta pública e de audiência pública nos termos da LINDB.

Ressalta-se que a multa tipificada no art. 28, parágrafo 3º, da IN 68/2020 possui espécie coercitiva, tratando-se o Termo de Notificação Eletrônico 01026/2021-1 – Auto de Infração Eletrônico de identificação da condição definitiva de descumprimento do prazo para o envio. O pagamento por 50% de seu valor pressupõe a regularização da remessa no prazo estabelecido no auto de infração. Esse entendimento pode ser facilmente extraído da leitura dos parágrafos seguintes do artigo 28 da IN 68/2020:

[...]

§ 1º A multa possui natureza coercitiva e será aplicada por remessa não enviada, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), nos termos do artigo 135, incisos VIII e IX e § 4º, da Lei Complementar Estadual 621/2012 c/c artigo 389, incisos VIII e IX e § 1º, do RITCEES.

§ 3º Até a data do vencimento expressa no auto de infração eletrônico, se regularizada a inadimplência da obrigação, a multa prevista no § 1º deste artigo poderá ser paga com desconto de 50% (cinquenta por cento) do seu valor. (g.n)

§ 4º A não apresentação de defesa, o pagamento da multa e o adimplemento da obrigação, no prazo fixado, importarão no encerramento e arquivamento automático do auto de infração eletrônico, pelo exaurimento do seu objeto.

§ 5º A apresentação de defesa, o não pagamento da multa constante do auto de infração eletrônico ou o não adimplemento da obrigação, no prazo

³Art. 9º- A auto de infração eletrônico será lavrado nas hipóteses de não envio das remessas previstas nesta Instrução Normativa, observado o disposto nesta seção.

fixado, enseja a autuação de processo de controle externo, prosseguindo-se o rito nos termos regimentais.

III. – DO INDÍCIO DE IRREGULARIDADE E POSSÍVEL RESPONSÁVEL

III.1 Inobservância do prazo para encaminhamento da remessa da prestação de contas mensal da Câmara Municipal de Vitória referente ao mês outubro de 2021.

Base legal: Art. 28, parágrafo 3º, da IN 68/2020

Responsável: Davi Esmael Menezes de Almeida

Uma vez reconhecida a irregularidade, exsurge a necessidade de se analisar a culpabilidade do agente, de forma que esta passa a ser o principal fator a ser considerado no julgamento. Se o ato é contrário a lei, não há que se questionar a irregularidade, no entanto, faz-se necessário analisar se aquele ato é culpável.

O gestor é a autoridade responsável para encaminhar a prestação de contas do órgão e, portanto, responsável pelos serviços administrativos, em observância aos prazos e condições estabelecidos na regulamentação vigente e que, **no caso concreto, o não atendimento à obrigação poderia implicar-lhe sanção de multa, independente de comunicação prévia, nos termos do §4º e inciso IX, art. 135 da LC 621/2012.**

Cabe mencionar que o gestor solicitou prorrogação do prazo de envio (Protocolo 25010/2021-9), porém o pedido foi indeferido, conforme Ofício 05793/2021-9.

Cabe mencionar que de acordo com legislação referente, aprovada pelo Plenário do TCEES, de acordo com o Anexo I da INTCEES 68/2020 o prazo de envio da PCM pela UG individual é até o dia 10 do mês subsequente a que se refere e o da UG Consolidadora (Prefeitura) é até o dia 15, não cabendo hipóteses sobre dilação de prazo.

Considerando que o gestor responsável tomou ciência do Auto de infração em 15 de novembro de 2021 (assinatura digital), ficando, assim, estabelecido o prazo de 30 dias para cumprir a obrigação e pagar a multa inicial, e apresentar defesa perante o Tribunal, o que ocorreu, tempestivamente, conforme Protocolo 25401/2021-1, consubstanciado na Defesa/Justificativa 01315/2021-1.

Em breve síntese alega o gestor que problemas relacionados à segurança das informações na rede de dados do município, dos dados do município teriam sofrido ataques de invasores, o que não é a primeira ocorrência, conforme consta do protocolo 15965/2020-5, expediente em que se observa o registro de que há um ano o município de Vitória foi alvo de invasão de hacker.

Todavia, ainda que se tenha clareza em relação ao cometimento da presente irregularidade, há que se avaliar a conduta do agente, mensurando-se o grau de culpabilidade, bem como as circunstâncias fáticas e as consequências jurídicas e administrativas que nortearam o atraso de 04 (quatro) dias do cumprimento do prazo fixado na Instrução Normativa 68/2020 que regulamenta o envio de dados e informações, por meio de sistema informatizado, ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

IV – DO JULGAMENTO

IV.1 - Da análise de conduta do responsável, Sr. Davi Esmael Menezes de Almeida, conforme preceitua o art. 28 da LINDB

A presente análise avaliará a conduta do responsável a partir do contexto e das condições técnicas e administrativas que concorreram para a ocorrência da irregularidade em questão.

Conforme se depreende dos autos, o período em que houve o atraso na remessa da obrigação referente ao mês 10 de 2021, sendo que o envio deveria ocorrer até o dia 15 do mês subsequente a que se refere, ou seja 15/11 e somente se efetivou em 19/11/2021, com 4 (quatro) dias de atraso.

Em sede de defesa o gestor do justificou que o atraso se deu em decorrência de ataque hacker aos sistemas do município de Vitória o que gerou grande transtorno para a Câmara, dificultando o acesso aos dados e envio das informações, conforme se depreende do texto abaixo (Protocolo 25401/2021-1).

É importante destacar que a Administração desta Casa de Leis buscou informar o Órgão de Contas, em caráter preventivo, sobre os incidentes ocorridos e a possibilidade de atraso na remessa da prestação de contas do período de outubro de 2021.

In casu, o atraso no envio das contas foi devido às dificuldades encontradas pelo setor de contabilidade para sanar as pendências, conforme justificativa encaminhada juntamente ao OF. PRE. Nº 272/2021.

Assim, apesar do atraso ocorrido e devidamente justificado, esta mera falha formal, no entanto, não causou reflexos significativos no objetivo final do TCEES, qual seja, analisar a Prestação de Contas do período de outubro de 2021.

Sendo assim, considero devidamente justificável o **excepcional descumprimento** do prazo fixado na IN 68/2020, com supedâneo nas razões acima esposadas, imprevisíveis, que deram azo ao atraso no procedimento de remessa da prestação de contas.

Além disso, vale mencionar que, assim que sanadas as pendências, todas as informações foram enviadas imediatamente, evidenciando a boa-fé do gestor quanto sua responsabilidade no envio das prestações de contas.

Ou seja, o atraso no encaminhamento da PCM pode ser visto como mera irregularidade de ordem formal, sem qualquer condão de acarretar a prática de qualquer ato grave ou danoso a Administração.

Registre-se que o episódio narrado não causou dano ao Erário, o que reforça, inclusive, a ideia de não se aplicar multa.

Por fim, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, diante da falta de dolo ou culpa no atraso, argumentando que, sanadas as pendências do sistema, todas as prestações de contas mensais foram enviadas ao Tribunal rigorosamente em dia, não há razão para aplicação da pena de multa.

DO PEDIDO

Ante o exposto, requer o afastamento de qualquer penalidade, haja vista a justificativa apresentada e o saneamento da omissão.

Protocolo 01315/2021-1

Conforme se extrai das informações o ataque comprometeu várias áreas da Prefeitura, prejudicando diretamente o envio das informações da Câmara referente a obrigação trazendo sobremaneira muitos transtornos a toda máquina pública.

Ademais a gestão não ficou inerte, foi registrado pela internet, no dia 22 de outubro, boletim de ocorrência na Polícia Civil pelo subsecretário de Tecnologia da Informação da Prefeitura de Vitória, Olavo Venturim Caldas, noticiando o ataque hacker que comprometeu os serviços de agendamento de vacinas, emissão de nota fiscal, certidões, protocolo virtual, Trabalha Vix, Alvará Mais Fácil, Portal de Compras e 156 Online, de acordo com as informações abaixo (Protocolo 26195/2021-5 Processo 7724/2021).

anterior e com elevado nível de danos ao ambiente de datacenter e aos serviços digitais disponibilizados aos cidadãos.

Conforme manifestação da Subsecretaria de Tecnologia da Informação (doc. anexo), a atual gestão recebeu o relatório final do diagnóstico do incidente em março de 2021, e, desde então vem adotando medidas para elevar o nível de maturidade de segurança do ambiente tecnológico, dentre as quais se destacam:

- Foi iniciado o processo licitatório para aquisição de novos computadores e estações de trabalho para substituir os computadores obsoletos, objetivando a atualização dos sistemas operacionais e padronização do parque de computadores;
- A PMV já dispunha de licenças de antivírus, com vencimento de contrato em novembro/2021. Foi iniciada nova contratação para ampliação da quantidade de licenças e atualização do software para uma solução mais eficaz;
- Conforme recomendado, foram realizadas atualizações de versões do sistema operacional de diversos servidores do datacenter municipal e de máquinas de usuários, processo ainda em andamento devido aos sistemas legados;
- Foi iniciado processo de contratação de serviços de fábrica de software com objetivo de atualizar sistemas legados que dependem de servidores com sistemas operacionais inseguros para funcionar;
- Foi iniciada a contratação de pacote serviços Microsoft Office 365, para aumentar a segurança de e-mails e arquivos recebidos por usuários;
- Foi iniciada a contratação de novos equipamentos e softwares de rede para atualizar o parque e a rede de fibra óptica da PMV, ampliando a segurança conforme recomendado;
- Foi iniciado o processo de contratação de novo software de backup para aumentar a segurança dos dados da PMV;
- Foram realizados ajustes nas políticas de segurança nos firewalls do ambiente PMV;
- Encontra-se em andamento a revisão das políticas de grupo dos usuários de rede.

Protocolo 26195/2021-5 Processo 7724/2021.

Conforme se observa, providencias foram tomadas em relação ao ocorrido, com vistas a ampliar a proteção aos dados da unidade e de forma a minimizar os impactos de um possível novo ataque.

Diante do inegável cenário, o responsável deixou de cumprir com o dever de enviar a prestação de contas mensal, referente ao mês 10 do mês de 2021, dentro do prazo legalmente convencionado. Há que se considerar, em que pese as dificuldades enfrentadas pela Administração Pública o município de Vitória cumpriu a obrigação com 04 (quatro) dias de atraso e posteriormente, apesar de ter sido vítima de ataque *hacker*, conseguiu cumprir tempestivamente com as obrigações referentes aos meses subsequentes.

Nesta linha de entendimento, constata-se que a situação ocorrida trouxe potencial prejuízo ao adimplemento dos compromissos e responsabilidades do Chefe do Poder Executivo de Vitória. A partir dos elementos apresentados em sede de defesa, é notória a real dificuldade em atender o prazo legal estabelecido para envio da prestação e contas, notadamente no que tange à limitação técnica do desenvolvimento normal e rotineiro das atividades dos seus servidores, haja vista a inesperada e imprescindível suspensão das atividades, conforme faz prova.

Ademais essa Corte de contas em processos da Prefeitura Municipal de Vitória com o mesmo objeto tem se posicionado de forma a acolher as justificativas e afastar a penalidade imposta aos gestores por encontrar razão nas alegações apresentadas, podemos extrair esse entendimento aplicado nos seguintes processos:

- **Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo:** Processos TC 7600/2021;
- **Conselheiro Domingos Augusto Taufner:** Processos TC 7596/2021, 7602/2021;
- **Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto:** Processos TC 7595/2021, 7619/2021;
- **Conselheiro Sergio Manoel Nader Borges:** Processos TC 7593/2021, 7618/2021, 7597/2021;
- **Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha:** Processos TC 7599/2021, 7607/2021, 7623/2021;

- **Conselheira Márcia Jaccoud Freitas:** Processos TC 7605/2021, 7606/2021, 7609/2021, 7611/2021, 7622/2021;
- **De minha relatoria:** Processos TC 7591/2021, 7724/2021, 7598/2021.

Por fim, considerando, que o ataque concorreu para o atraso no envio da Prestação e Contas mensal referente ao mês de outubro de 2021 da Câmara Municipal de Vitória, e entendendo que houve por parte do responsável uma ação diligente e efetiva para preparar o gestão de Vitória aos desafios impostos por este novo cenário, não sendo caracterizada nenhuma omissão ou erro grosseiro, **divirjo da Área Técnica e Corpo Ministerial quanto a aplicação da multa prevista**, constatado o nexo de causalidade entre a conduta do gestor e a razões apresentadas em sede de defesa.

V – DAS CONSEQUÊNCIAS DA DECISÃO

Importante evidenciar que o entendimento pela não aplicação de multa ao gestor neste caso tem íntima ligação com sua conduta em face do contexto da invasão racker na rede de dados da Câmara Municipal de Vitória. Não podendo de maneira alguma sugerir um arrefecimento ou negligência no cumprimento da legislação vigente. Deste modo, **RECOMENDO** ao atual gestor, ou a que vier sucedê-lo, que cumpra os prazos de encaminhamento das obrigações junto a este Tribunal de Contas nos termos regimentais.

VI – CONCLUSÃO

Desta feita, VOTO, divergindo da **Área Técnica e o Ministério Público de Contas**, no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de ACÓRDÃO que submeto à sua consideração.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-254/2022:

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

1.1. MANTER A IRREGULARIDADE, referente ao descumprimento da obrigação imposta no inciso IX do artigo 135 da LC 621/2012⁴, **DEIXANDO DE APLICAR A MULTA** ao Sr. Davi Esmael Menezes de Almeida, responsável pela Câmara Municipal de Vitória pelas razões explicitadas no voto.

1.2. RECOMENDAR ao atual gestor, ou a que vier sucedê-lo, que cumpra os prazos de encaminhamento das obrigações junto a este Tribunal de Contas nos termos regimentais.

1.3. ARQUIVAR os presentes autos, com fundamento art. 330, Incisos III e IV⁵ do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013).

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 10/03/2022 – 10ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

⁴ IX - inobservância de prazos legais ou regulamentares para remessa ao Tribunal de Contas de balancetes, balanços, informações, demonstrativos contábeis ou de quaisquer outros relatórios, documentos ou arquivos solicitados, inclusive em meio eletrônico, salvo o disposto em lei específica;

⁵ **Art. 330.** O processo será arquivado nos seguintes casos:

III - decisão terminativa por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;

IV - quando tenha o processo exaurido o objetivo para o qual foi constituído;

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Em substituição ao procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões