Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 1859/2021

PROCESSO TC/MS	**:** TC/1549/2019
PROTOCOLO	**:** 1958826
TIPO DE PROCESSO	**:** PEDIDO DE REVISÃO
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE CORONEL SAPUCAIA
REQUERENTE	**:** NILCEIA ALVES DE SOUZA
RELATOR	**:** CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: PEDIDO DE REVISÃO – ACÓRDÃO – APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE – REMESSA INTEMPESTIVA DOS ARQUIVOS ELETRÔNICOS AO SICOM – BALANCETES – APLICAÇÃO DE MULTA – CUMPRIMENTO DO DEVER DE ENCAMINHAMENTO – PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE – LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO – EXCLUSÃO DA PENALIDADE – PROCEDÊNCIA.

Apesar da remessa intempestiva dos dados eletrônicos ao SICOM, com consequente aplicação de multa nos autos de apuração de responsabilidade, o encaminhamento propriamente dito, tão logo, após a Intimação do jurisdicionado, fazendo-se cumprir os comandos expressos no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, permite afastar a penalidade, com fundamento no princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, conforme disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e inovações produzidas pela Lei nº 13.655/2018, bem como consideradas as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 12ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 17 de novembro de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em **conhecer** do Pedido de Revisão interposto pela Sra. **Nilceia Alves De Souza**, Ex-Prefeita Municipal de Coronel Sapucaia/MS, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos no art. 73, da Lei Complementar n. 160/2012 e nos arts. 164 a 166, da Resolução Normativa n. 76/2013, vigente à época da interposição; e no mérito, dar **procedência** ao pedido formulado, para o fim de **excluir a multa** aplicada no item "01" do r. **Acórdão 1144/2017**, prolatada nos autos do TC/2455/2015, no sentido de desobrigar a recorrente da sanção anteriormente imposta pela remessa intempestiva de documentos a esta Corte de Contas, ante a ausência de prejuízo pelo atraso, nos termos dos art. 22 da LINDB c/c art. 181, § 4º, incisos I, II e III do Regimento Interno, em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade e precedentes desta Corte Fiscal.

Campo Grande, 17 de novembro de 2021.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Vistos, etc.

Trata-se de **Pedido de Revisão** formulado por **NILCEIA ALVES DE SOUZA**, ex-prefeita do Município de Coronel Sapucaia/MS, em face do r. Acórdão 1144/2017, proferido nos autos TC/2455/2015, que aplicou multa no valor de 30 (trinta) UFEMS, em face da remessa intempestiva dos balancetes do mês de fevereiro a setembro de 2014, do Fundo Municipal de Saúde, ao Sistema de Acompanhamento de Contas Municipais - SICOM.

A jurisdicionada interpôs **Recurso de Ordinário**, consignado à peça 01, do processo TC/2455/2015/001, porém foi protocolado fora do prazo previsto na disposição do Provimento n.03/2014, não sendo recebido por esta Corte de Contas.

Em seguida, a ordenadora de despesas à época, formulou o presente recurso, descrevendo suas justificativas.

Argumentou, em seu pedido, que foram muitas as exigências e alterações de layoute para geração dos arquivos do Sistema do SICOM no período de 2011 a 2014, e que, os prazos eram extremamente exíguos para as empresas reajustarem o sistema. Essa realidade comprometeu a maioria dos pequenos municípios do Estado, que também não conseguiram postar os documentos, à época.

Disse que para a função exigida, o servidor deveria dominar contabilidade pública e conhecimentos em TI, sendo que nenhum servidor municipal se colocou à disposição para realizar a atividade complexa, e que sempre teve extrema dificuldade em conseguir pessoa que se habilitasse para a tarefa.

Salientou que o Tribunal de Contas/MS, por meio da Diretoria de Geral de Gestão e Modernização, reconheceu a dificuldade enfrentada por vários municípios em enviar os documentos, realizando diversas orientações e capacitações, em vista de superar esta dificuldade enfrentada pelos jurisdicionado.

Relata que houve efeito cascata, com atrasos que vinham da gestão anterior, e mesmo extemporaneamente os balancetes foram enviados, não se furtando do dever de agir, tendo, ao contrário, tomado providências que lhe competiam e eram possíveis à época dos fatos, evidenciando que não houve má-fé em seu desempenho em atender às determinações do TCE/MS.

Ao final, pugna pelo provimento do presente recurso, visando a anulação da multa aplicada, ou ainda, a aplicação do valor mínimo de 10 (dez) UFEMS, segundo previsto no Art. 170. I, da Resolução Normativa 76/2013.

O **Pedido de Revisão** foi recebido pelo Presidente desse Tribunal de Contas, em juízo de admissibilidade, por meio do Despacho “DSP - GAB.PRES. - 9678/2019”.

Os autos foram encaminhados ao **Ministério Público de Contas-MPC**, que examinou a matéria e opinou pelo **não conhecimento** e **não provimento** do presente pedido, mantendo-se a decisão recorrida (PARECER PAR - 4ª PRC - 4092/2020, peça 7).

É o Relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

I – CONHECIMENTO

O presente pedido atende aos requisitos de admissibilidade descritos no art. 73, da Lei Complementar n. 160/2012 e nos arts. 164 a 166, da Resolução Normativa n. 76/2013, vigente à época da interposição.

Assim, conhece-se do Pedido de Revisão e passa-se à apreciação do mérito.

II – MÉRITO

A recorrente se insurge contra a seguinte decisão do v. Acórdão n. 1144/2017, proferido nos autos TC n. 2455/2015, nos seguintes termos:

> 1.pela aplicação da multa de 30 (trinta) UFERMS, à Sra. Nilcéia Alves de Souza, ex-prefeita, CPF: 407.229.701-10, que deve ser recolhida aos cofres do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, em razão de infração à norma regulamentar, com fundamento no art. 42, II, c/c o art. 44, I, ambos da LCE n. 160/2012, por infringência ao art. 5º, II, da Instrução Normativa TC/MS n. 35/2011 (encaminhamento fora do prazo de dados eletrônicos dos balancetes de fevereiro a setembro de 2014);
>
> 2. pela Concessão Do Prazo De 60 (sessenta) dias, para comprovação nos autos do cumprimento do item 1, à ordenadora de despesas citada acima, nos termos do art. 172, § 1º, I e II, do RITC/MS, sob pena de cobrança executiva, nos termos do art. 77, § 4º, da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul;
>
> 3. pela intimação do resultado deste julgamento aos interessados, na forma consignada no art. 50 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

A decisão fundamentou-se no processo de **Apuração de Responsabilidade**, em função do não encaminhamento dos Balancetes mensais, do Fundo Municipal de Saúde de Coronel Sapucaia/MS, para o Sistema de Acompanhamento de Contas Municipais – SICOM, referente ao período de fevereiro a setembro de 2014, contrariando o disposto no artigo 5º, inciso II, da Instrução Normativa n. 035/2011.

Constata–se que após ter sido regularmente intimada, INT. 1195/2015, os documentos foram enviados ao SICOM, restando a intempestividade na remessa,

que culminou na sanção aplicada à recorrente, com fulcro no art. 46 da Lei Complementar Estadual n.160/2012 (LCE), c/c o art. 170, § 1º, I, a, do Regimento Interno deste Tribunal (RITC/MS), aprovado pela Resolução Normativa TC/MS n. 76/2013.

No presente **Pedido de Revisão**, a recorrente aponta, primeiramente, os problemas ocorridos nas fases de "implantação" e "implementação" do **Sistema de Acompanhamento de Contas Municipais – SINCOM**, em seu município, desde o ano de 2010, conforme se destaca do referido pedido:

> Do Sistema de Acompanhamento de Contas Municipais – SICOM:
>
> Oportuno se toma dizer que o referido sistema, **antes de ser implantado, demorou vários anos para que fosse possível captar o subsídio das informações necessárias para se obter o Instrução Normativa 35/2011**, na qual iniciou-se (em janeiro de 2012) a obrigatoriedade do envio via SICOM, conforme demonstra o compilado da legislação deste Egrégio Corte de Contas(...)
>
> (...) Insta salientar, ainda, que após a entrada em vigor da Instrução Normativa n" 35, em janeiro de 2012, na qual passou a ser exigido o envio dos dados eletronicamente, **o prazo dado pelo IN/TCE.MS mostrou-se inexequível para que os empresas prestadoras de serviços de locação de soflwores dos sistemas do gestão para as prefeituras a época dos fatos atendessem ás condições impostas. Ocorreram, então, diversos atrasos e reclamações dos jurisdicionados**, ocasionando na **prorrogação do prazo pela Instrução Normativo n. 39/2013,** para os balancetes de janeiro de 2013, com nova data de entrega para abril de 2013. Mas, em não surtindo o efeito esperado, o **prazo foi prorrogado novamente pela instrução Normativa n° 40/2013**, determinando que os balancetes de janeiro de 2013 fossem entregues em agosto de 2013.
>
> (...) Portanto, fica evidente que se levou muito tempo para compilar as informações exigidas, bem como para moldar as exigências através de layouts, realizar testes e, consequentemente, passar realmente a demandar em efetivo a referida prestação de contas via SICOM.
>
> Cabe ressaltar que a Diretoria Geral de Gestão e Modernização (DGGM) do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul (TCE/MS), em cumprimento as atribuições previstas no Artigo 45 do Anexo I da Resolução Administrativa n. 102 de 19/05/2010, comunicou que o atendimento antes feito somente por esta diretoria **passaria o ser realizada pela Central de Serviços a partir do dia 06 de janeiro de 2014**. Evidenciando, assim, a expansão necessária frente tamanha demanda dos jurisdicionados com dúvidas e problemas em relação aos sistemas informatizados (SICOM).
>
> (...) Sendo assim, ao aplicarmos o **princípio da razoabilidade e proporcionalidade** diante do tempo que foi necessário para desenvolver, testar, alterar e demandar a prestação de contas de forma eletrônica (via SICOM),

> conclui-se que deveria ser usado o **mesmo tempo de adequação e capacitação aos jurisdicionados, pois conforme demonstrado acima, o próprio corpo técnico desta Egrégia reconheceu as dificuldades enfrentadas e que seria necessário servidor com conhecimento específico em contabilidade pública e TI, o que não se encontra com facilidade nos municípios do Estado**, até mesmo porque com o volume de prestação de contas, incumbidas aos contadores dos municípios, somadas as tarefas contábeis diárias, a atribuição de tal função dos envios via SICOM, poderia afetar sobremaneira o seu desempenho, restando comprometido o princípio da eficiência.
>
> (...) Infere-se, desse modo, que os **prazos foram extremamente exíguos para que as empresas desenvolvessem em seus sistemas a geração de arquivos de acordo com o layout e as validações exigidas. Assim como para realizar as alterações de layout feitos no período de 2011 a 2014**. Outrossim, observa-se, também, que seria indispensável uma maior capacitação e treinamento dos servidores, levando em conta que a pessoa designada para a **função deve dominar contabilidade público e conhecimentos em TI e que nenhum servidor municipal se colocaria disposição para realizar a tarefa frente a complexidade exigida. Ainda mais sem receber nenhuma vantagem econômico para tanto**, ficando o município, portanto, de mãos atadas diante da situação

Da Intempestividade

Alega também, que a falha ocorreu em razão do desligamento da equipe da gestão anterior, faltando corpo técnico capacitado para envios eletrônico dos dados, e que, nenhum servidor havia sido treinado na gestão anterior, estando disponível para a grande complexidade exigida pela tarefa, conforme aponta:

> Neste sentido, deve-se dizer que quando a Recorrente assumiu o cargo em 2013 ocorreu o desligamento da equipe da gestão anterior e, então, a Gestora passou a enfrentar o problema da falta de corpo técnico capacitado para envios do SICOM praticamente o ano todo, até que fosse possível a assessoria em conjunto com a empresa de informática (que realizava a locação dos softwares da gestão a época dos fatos), para que conseguissem realizar uma força tarefa para auxiliar a prefeitura, acompanhando e orientando sobre como proceder para enviar os **balancetes de 2013.**
>
> Dessa forma, após os envios dos balancetes de 2013 em fevereiro de 2014, a **Recorrente ainda permanecia sem servidor capacitado, devido a grande complexidade da tarefa**, ocasionando novamente em atraso.
>
> Destarte os problemas citados, deve ser levado em consideração que a Gestora do Fundo Municipal de Saúde do Município, à época dos fatos, não possuía pessoal em seu quadro com conhecimento técnico suficiente perante os conhecimentos exigidos para identificar os inúmeros erros de validação, interpretá-los e corrigi-los conforme exposto**, sendo esta a realidade de vários outros muni-**

> **cípios neste mesmo período (2013/2014), mais precisamente 24 municípios. sendo 135 entidades com atraso conforme comunicado interno (fls. 3 o 7)**
>
> Como fora antes exposto, tal função, por ser de grande complexidade e se tratar de cidade fronteiriça de pequeno porte e nível de capacitação da população baixo, o referido município sofreu com a indisponibilidade de pessoal com este tipo de conhecimento, bem como com a impopularidade de tal tarefa de envios dos balancetes do SICOM entre os servidores, pois não haveria remuneração alguma caso o servidor a desempenhasse.

Ao final, argumenta que, mesmo com as dificuldades enfrentadas, em razão de tratar de município de pequeno porte, com pouca estrutura administrativa, os envios foram realizados, demonstrando que não houve dolo ou danos ao Erário, sendo a penalidade imposta não razoável, viso que não se furtara do dever de agir.

Para o **Ministério Publico de Contas-MPC,** argumentos elencados pela Requerente, não têm o condão de alterar a intempestividade na remessa dos balancetes do Fundo Municipal de Saúde de Coronel Sapucaia, de fevereiro a setembro de 2014 ao SICOM – Sistema de Acompanhamento de Contas Municipais e prolatou seu parecer, conforme segue ***in verbis:***

> "Eventual falta de estrutura no quadro de servidores da administração municipal, não pode ser argumento suficiente para que o Gestor tente justificar falhas ocorridas em relação à remessa de dados contábeis e demais Prestações de Contas aos órgãos de fiscalização. O Ordenador está obrigado a prestar contas, inclusive por força do Parágrafo Único do art. 70 da Constituição Federal de 1988."

No presente caso, a questão discutida se restringe na manutenção ou não da multa aplicada pela remessa intempestiva dos dados eletrônicos ao SICOM, referentes aos balancetes mensais do Fundo Municipal de Saúde de Coronel Sapucaia/MS, do período de fevereiro a setembro de 2014.

Afirma-se, que a "intempestividade" é um fato que caracteriza uma infração a norma regulamentar, nos termos do art. 42, inciso II e IX da LC n. 160/12, de modo que é perfeitamente cabível a aplicação de sanção ao gestor que descumpriu o dever de prestar contas no prazo legal.

Não obstante a decisão vinculada no v. "Acordão 1144/2017", os esclarecimentos presentes no **Pedido de Revisão**, oferece importantes subsídios para compressão pormenorizada dos pressupostos que dificultaram a administração pública municipal, em cumprir, de forma absoluta, o regramento legal e regimental imposto ao jurisdicionado para a remessa eletrônica obrigatória dos documentos.

Conquanto a legislação estabeleça a aplicação de multa, nos casos em que os documentos são enviados extemporaneamente ao Tribunal para a análise dos atos praticados, atualmente, sobretudo com as alterações ocorridas na **Lei de**

Introdução às Normas de Direito Brasileiro, **Lei n. 12.376/2010**, por meio da **Lei n. 13.655/2018**, que acrescentou os artigos 20 a 30, deve-se ponderar cada situação antes de impor multa, conforme se verifica pela redação do art. 22:

> "**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."

Cominando com tal dispositivo legal, faz-se necessário observar o disposto no **art. 170, § 5º, II, da Resolução Normativa n. 76/2013**, vigente à época da fixação da sanção:

> **Art. 170.** As sanções previstas no art. 44 da Lei Complementar n. 160, de 2012, serão aplicadas pelo Tribunal consoante os seguintes critérios:
>
> (...)
>
> **§ 5º** Na fixação da multa o Tribunal levará em conta, dentre outros fatores:
>
> (...)
>
> **II - a relevância da falta;**
>
> (...)

Neste sentido, cabe reconhecer que as informações prestadas no **Pedido de Revisão,** foram capazes de elucidar os principais problemas enfrentados, que ocasionaram o atraso na remessa dos dados as SICOM, à época.

Entende-se também, que a governabilidade consiste na possibilidade de agir diretamente sobre as variáveis que da causa ao problema. Assim, as constantes atualizações no layout do sistema, a necessidade de contratação de prestadora de serviços de informática, a indisponibilidade de profissional de contabilidade e de Técnico de Informação - TI, o acumulo de balancetes para o envio, em razão da herança do gestor anterior, constituíram em problemas que não puderam ser resolvidos no curto prazo pela gestora, e prejudicaram o atendimento ao regramento legal vigente.

Observou-se no sistema e-TCE, que, naquele período muitos foram os jurisdicionados afetados pela dificuldade em cumprir com o envio de documentos eletrônicos via SICOM, dando origem a diversos processos de apuração de responsabilidade por esta Corte Contas, o que, evidencia no referido contexto, ter

havido um período para adaptação do sistema, que, para os menores municípios, as dificuldades podem ter sido maiores em razão da sua estrutura administrativa.

Com efeito, considera-se que os balancetes das contas do Fundo Municipal de Saúde de Coronel Sapucaia/MS, dos períodos de fevereiro a setembro de 2014, foram elaborados pela gestão municipal, havendo apenas o atraso no envio dos documentos a esta Corte de Contas, fato que deve ser considerado em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Assim, ainda que os dados eletrônicos tenham sido enviados fora do prazo previsto no regramento legal, ao SICOM, e, portanto considerado intempestivo, com consequente aplicação de multa, não pairam dúvidas, que estes foram enviados, tão logo, após a Intimação do jurisdicionado, por esta Corte de Contas, cumprindo-se assim, com os comandos expressos no Art. 70, parágrafo único da Constituição Federal.

Como é cediço que a proporcionalidade e a razoabilidade em sentido estrito tem relevância fundamental na aplicação das sanções, ou seja, a gravidade da sanção deve ser equivalente a infração cometida, bem como, consideradas as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, a pretensão do pedido deve ser considerado em parte.

Ademais, este Tribunal já proferiu decisão neste sentido:

> **EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE – PREENCHIMENTO – CONHECIMENTO – BALANCETES MENSAIS – SICOM – NÃO ENCAMINHAMENTO – MULTA – ENVIO REGULARIZADO – DADOS ATUALIZADOS – EXCLUSÃO DA SANÇÃO – POSSIBILIDADE – PROVIMENTO. Conforme decisões deste Tribunal, diante da constatação da remessa dos balancetes mensais pelo jurisdicionado, via SICOM - Sistema de Acompanhamento de Contas Municipais, a penalização de multa anteriormente aplicada pode ser excluída. (TC/119778/2012/001, Relator Cons. Flávio Kayatt, Deliberação AC00 - 2943/2018, 7 de novembro de 2018).**

Nesses termos e por tudo até aqui demonstrado, cabe o **provimento** ao presente recurso no sentido de **afastar a multa aplicada**, no r. Acórdão 1144/2017, pela remessa intempestiva dos balancetes do mês de fevereiro a setembro de 2014, do Fundo Municipal de Saúde, ao Sistema de Acompanhamento de Contas Municipais – SICOM.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, divergindo do parecer do Ministério Público de Contas e, considerando as razões de fato e de direito nas alegações apresentadas pela recorrente, **VOTO** no seguinte sentido:

I – CONHECER do Pedido de Revisão interposto por **Nilceia Alves De Souza,**

(CPF n. 407.229.701-10), Ex-Prefeita Municipal de Coronel Sapucaia/MS, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos no art. 73, da Lei Complementar n. 160/2012 e nos arts. 164 a 166, da Resolução Normativa n. 76/2013, vigente à época da interposição;

II – No mérito, dar **PROCEDENCIA** ao pedido formulado, para o fim de excluir a multa aplicada no item "01" do r. Acórdão 1144/2017, prolatada nos autos do TC/2455/2015, no sentido de **desobrigar a recorrente** da sanção anteriormente imposta pela remessa intempestiva de documentos a esta Corte de Contas, ante a ausência de prejuízo pelo atraso, nos termos dos art. 22 da LINDB c/c art. 181, § 4º, incisos I, II e III do Regimento Interno, em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade e precedentes desta Corte Fiscal;

II - INTIMAR os interessados do resultado deste julgamento, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar n. 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pelo conhecimento e procedência do Pedido de Revisão.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Ronaldo Chadid, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Celio Lima de Oliveira (em Substituição Legal do Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo).

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 17 de novembro de 2021.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

ARN/MSS/DSSM