ACÓRDÃO - AC00 - 1750/2021

PROCESSO TC/MS	**:** TC/12008/2016/001
PROTOCOLO	**:** 2123561
TIPO DE PROCESSO	**:** RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
RECORRENTE	**:** MARIO VALERIO
ADVOGADO	**:** BRUNO ROCHA SILVA - OAB/MS 18.848
RELATOR	**:** CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – DECISÃO SINGULAR – REGULARIDADE DA FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO – EXECUÇÃO FINANCEIRA – AUSÊNCIA DAS CERTIDÕES NEGATIVAS DE DÉBITOS PRESENTE AS FAZENDAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – IRREGULAR – APLICAÇÃO DE MULTAS – JUSTIFICATIVAS SUFICIENTES – CERTIDÕES NÃO EXIGIDAS À ÉPOCA – PRINCIPIO DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE – PRINCIPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA – REGULAR COM RESSALVA – EXCLUSÃO DAS MULTAS – RECOMENDAÇÃO – CONHECIMENTO – PROVIMENTO.

1. Não obstante a exigência da manutenção pelo contratado de todas as condições de habilitação exigidas na licitação, durante a execução do contrato, deve ser considerada, quanto à ausência da comprovação na prestação de contas da execução, a falta à época da exigência de apresentação de tais documentos perante esta Corte, bem como os precedentes deste Tribunal, o que permite a reforma do julgado para declarar a regularidade com ressalva da execução financeira do contrato administrativo que demonstra o atendimento às demais normas aplicáveis, revelando o correto processamento dos estágios da despesa, e, consequentemente, excluir a multa imposta ao recorrente para aplicar recomendação.
2. Conquanto a legislação estabeleça a aplicação de multa nos casos em que os documentos são enviados extemporaneamente ao Tribunal, deve-se ponderar cada situação ocorrida, considerando os dias de atraso (no caso, inferior a 6 meses), que não causou prejuízo, e a legalidade dos atos examinados, com fundamento nas alterações ocorridas na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, o que permite a exclusão da sanção quanto a esta infração e o envio da recomendação ao atual responsável para que observe, com maior rigor, os prazos para remessa de documentos obrigatórios a esta Corte de Contas.
3. Provimento do recurso para declarar a regularidade com ressalva da execução financeira, com a exclusão das multas, e aplicar como medida suficiente a recomendação ao atual responsável.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 10ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 27 de outubro de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, em

conhecer do Recurso Ordinário interposto pelo Sr. **Mário Valério**, Ex-Prefeito Municipal de Caarapó – MS, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos art. 161 e seguintes da Resolução TCE/MS nº 98/2018; no mérito, dar **provimento** do Recurso Ordinário interposto para o fim de **reformar** a Decisão Singular **DSG - G.FEK - 3158/2020**, nos seguintes termos: **alterar** o comando inserto em seu **item II**, para julgar a **regularidade com ressalva** dos atos praticados pelo Ex-Prefeito Municipal de Caarapó, apurados na Execução Financeira do Contrato Administrativo nº 80/2016, ressalvando a ausência das Certidões Negativas de Débito de Regularidade Fiscal; **excluir** as sanções de multa aplicadas nos **itens III, "a" e "b"**; pela **quitação** ao Ordenador de Despesas à época, Mário Valério, Ex-Prefeito Municipal de Caarapó – MS, para efeitos do art. 59, § 1º, I, da Lei Complementar nº 160/2012; pela **recomendação** ao atual responsável, para dedique maior rigor na execução financeira das futuras contratações, observando a obrigação do envio das Certidões Negativas de Débitos perante as Fazendas Estadual e Municipal referente a cada pagamento realizado, conforme estabelece a Resolução TCE/MS nº 54/2016, Item 8.1, "B", 5 e 6, nos termos do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012 e também para que observe, com maior rigor, os prazos para a remessa de documentos obrigatórios a esta Corte de Contas, nos termos do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012.

Campo Grande, 27 de outubro de 2021.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Vistos, etc.

Trata-se de **Recurso Ordinário** interposto por **MARIO VALÉRIO**, CPF nº 286.746.501-04, Ex-Prefeito Municipal de Caarapó – MS, em face da **Decisão Singular DSG - G.FEK - 3158/2020**, na qual se decidiu pela regularidade do **Contrato Administrativo nº 80/2016**, e pela irregularidade da **execução financeira** em razão da ausência das Certidões Negativas de Débitos perante as Fazendas Estadual e Municipal referente a cada pagamento realizado, com aplicação de **multa** no valor total de **32 (trinta e duas) UFERMS**, distribuída da seguinte maneira:

- 10 (dez) UFERMS, em razão da ausência das Certidões Negativas de Débitos;

- 22 (vinte e duas) UFERMS, em face da remessa intempestiva de documentos a esta Corte Fiscal;

Notificado do julgamento proferido por esta Corte Fiscal, o Senhor Mário Valério, apresenta Recurso (peça 01) requerendo a reforma da decisão prolatada.

Resumidamente, alegou que a Lei nº 8.666/93 assim como a Instrução Normativa nº 35/2011 (vigente à época) não exigiam as Certidões referentes a cada pagamento realizado e argumenta que naquele momento era solicitado apenas que a contratada mantivesse, durante toda a execução do contrato, as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Arrazoa que a conferência da regularidade Trabalhista e Fiscal era realizada antes de cada pagamento. Ademais aduziu que tal falha, não ocasionou prejuízo à execução contratual, nem tampouco causou prejuízo ao erário.

Em relação à intempestividade no envio de documentos a esta Corte, o recorrente arrazoa que tal falha não trouxe qualquer obstáculo para o julgamento, informa que o lapso se deu por equívoco do setor responsável pelo envio, que não observou o prazo corretamente.

Apresentou a jurisprudência desta Corte de Contas onde o entendimento adotado é a recomendação aos gestores do órgão para que observem com maior rigor as normas regimentais, sem aplicação de multa.

Ao final, em face às razões e fundamentos apresentados, pugnou pelo provimento do presente recurso, visando a reforma da decisão proferida, para a declaração da regularidade da execução financeira, bem como para afastar totalmente a sanção aplicada.

O recurso foi recebido pelo Presidente deste Tribunal, através do Despacho **DSP - GAB.PRES. - 23073/2021**.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer **PAR - 2ª PRC - 9664/2021**, manifestou-se pelo conhecimento e não provimento do Recurso, de modo que sejam mantidos todos os comandos constantes na Decisão recorrida, em face das insubsistências das alegações ofertadas.

É o Relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

I – CONHECIMENTO

O presente recurso atende aos requisitos de admissibilidade descritos nos arts. 66, I, e 69, da Lei Complementar nº 160/2012 e art. 161 e seguintes da Resolução TCE/MS nº 98/2018.

Assim, conhece-se do Recurso Ordinário e passa-se à apreciação do mérito.

II – MÉRITO

O recorrente se insurge contra a seguinte decisão:

> "Ante o exposto, concordo com a análise da 1ª Inspetoria de Controle Externo (1ª ICE), acolho em partes o parecer do Procurador do Ministério Público de Contas (MPC) e, **decido** nos termos de:
>
> **I- declarar**, com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, a **regularidade da formalização do Contrato Administrativo n. 80/2016,** entre o Município Caarapó e a empresa JR & C Materiais de Construção Ltda. - EPP;
>
> **II- declarar,** com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012 a **irregularidade da execução financeira do Contrato Administrativo n. 80/2016,** realizada entre o Município Caarapó e a empresa JR & C Materiais de Construção LTDA – EPP, em razão da ausência das Certidões Negativas de Débitos perante as Fazendas Estadual e Municipal referente a cada pagamento realizado, infringindo as regras dos arts. 27, IV, 29, III, IV e V, 55, XIII, todos da Lei (federal) n. 8.666/1993;
>
> **III- aplicar multas** ao **Sr. Mario Valério**, CPF: 286.746.501-04, Prefeito Municipal, à época dos fatos, pelos motivos e nos valores a seguir:

> **a) 10 (dez) UFERMS,** pelas irregularidades descritas no inciso I, desta Decisão, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, IV e IX e 45, I, da Lei complementar (estadual) n° 160/2012;
>
> **b) 22 (vinte e duas) UFERMS,** pela remessa intempestiva, ao Tribunal, dos documentos referentes à execução contratual, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, caput e inciso IX, 44, I, e 46 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012;
>
> **IV - fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias** contados da data da intimação do responsável por correspondência física ou eletrônica, com a prova do recebimento, para que o apenado pague os valores das multas que lhe foram infligidas e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas – FUNTC, consoante as regras do arts. 50, II, e 83 da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, observado o disposto nos arts. 99 e 185, §1º, I e II, do Regimento Interno.” (fls. 96-99 do processo originário).

No presente caso, a questão discutida se restringe à manutenção ou não da multa aplicada pela ausência das Certidões Negativas de Débitos, e pela remessa intempestiva de documentos a esta Corte de Contas.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que foi considerada regular a formalização do Contrato Administrativo nº 80/2016 observando que respeitou todas as disposições legais, bem como irregular a execução financeira ante a ausência das referidas certidões.

Com a interposição recursal em face da Decisão Singular DSG - G.FEK - 3158/2020 foram os autos submetidos ao exame do Ministério Público de Contas, que concluiu pelo conhecimento e não provimento do Recurso Ordinário, PARECER PAR - 2ª PRC - 9664/2021.

Em apertada síntese, no que tange à irregularidade apontada pela ausência de Certidões Negativas de Débito de Regularidade Fiscal, notamos que há pontos a serem observados, o que faremos a seguir.

A decisão combatida decidiu pela aplicação de multa no valor de 10 (dez) UFERMS, ao recorrente em razão da ausência das Certidões Negativas de Débitos perante as Fazendas Estadual e Municipal referente a cada pagamento realizado.

Fundamentado no art. 55, inciso XIII da Lei 8.666/93, que assim disciplina:

> **Art. 55.** São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:
>
> (...)
>
> **XIII -** a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Imperioso destacar que a formalização do Contrato Administrativo em estudo foi declarada regular e ainda todas as etapas da execução financeira, conforme Análise **ANA - 1ICE - 6377/2018**, foram realizadas de acordo com Subanexo XVI (peça 09).

Ainda sobre a execução financeira comprova-se dos autos do processo originário que todas as notas fiscais foram atestadas pelos fiscais do contrato, constando nelas a comprovação da retenção do Imposto de Renda, do INSS e ISSQN por pagamento realizado.

Garantindo por tanto, que a execução das despesas obedeceu ao que é determinado pela lei 4.320/64, evidenciando a correta relação entre os valores, empenhados, liquidados e pagos, vejamos o resumo da Execução Contratual:

Resumo Total da Execução	
VALOR INICIAL	R$ 111.023,15
VALOR FINAL	R$ 111.023,15
SALDO EMPENHADO	**R$ 111.023,15**
TOTAL LIQUIDADO	**R$ 111.023,15**
TOTAL PAGO	**R$ 111.023,15**

Contudo, constatou-se a ausência das Certidões Negativas de Débitos perante as Fazendas Estadual e Municipal referente a cada pagamento.

Não obstante, em que pese à obrigação do contratado em manter, durante a execução do contrato todas as condições de habilitação exigidas na licitação, a Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011, que dispõe sobre o manual de remessa de informações, Capítulo III, Seção I, 1.3, B, vigente à época, **não relacionava aquelas certidões como obrigatórias ao envio**, vejamos:

> **"CAPÍTULO III**
>
> **SEÇÃO I**
>
> **1.3. EXECUÇÃO DO CONTRATO**
>
> **B) DOCUMENTOS:**
>
> **1.** Notas de empenho;
>
> **2.** Nota de anulação de empenho, se houver;
>
> **3.** Ordens de pagamento;
>
> **4.** Notas fiscais ou recibos (atestados);
>
> **5.** Comprovante de retenção de caução ou outra modalidade de garantia, caso tenha sido prevista no instrumento convocatório, dispensa ou inexigibilidade e

sua devolução;

6. Cópia da rescisão/cessão ou distrato e publicação se ocorrer;

7. Termo de encerramento de contrato;

8. Calendário escolar;

9. Planilha mensal de frequência de viagem por linha, devidamente atestado pelo responsável pelo transporte escolar;

10. Comprovante de recolhimento das retenções (ISSQN; INSS e IR).

11. Havendo atraso na execução de obra ou serviço ou de suas parcelas:

a) Motivação;

b) Comunicação à autoridade competente e respectiva ratificação;

c) Publicação da ratificação;"

Frisa-se que a exigência de nova comprovação de regularidade fiscal e trabalhista quando da fase da execução financeira, foi posteriormente inserida na Resolução TCE/MS nº 54/2016[1].

Portanto, à época da contratação, esta Corte de Contas não fazia tal exigência, nem ao menos detinha o entendimento em julgar pela irregularidade das execuções financeiras quando ausente as Certidões em questão.

Desta maneira, levando em consideração às alegações ofertadas pelo recorrente, e ainda em observância ao Princípio da Segurança Jurídica preceituado na Lei Federal nº 9.784/99[2], resguardando a interpretação da norma da melhor formal possível ao atendimento à finalidade pública e a vedação à aplicação retroativa de nova interpretação, assim como considerando a harmonia entre os documentos fiscais emitidos pelo recorrente, uma vez que temos a comprovação da correta execução financeira do Contrato, entendo que a r. Decisão merece reforma.

Nesses termos, dou provimento ao recurso no sentido de afastar a multa aplicada no valor de **10 (dez) UFERMS**, bem como tornar **regular com ressalva** os atos apurados na Execução Financeira do Contrato Administrativo nº 80/2016, ressalvando ausência de Certidões Negativas de Débito de Regularidade Fiscal.

Em relação ao envio intempestivo dos documentos a esta Corte de Contas, de acordo com a ANA - 1ICE - 6377/2018, peça 16, em seu item 2.2.1, observamos o seguinte:

[1] Resolução TCE/MS n. 54/2016, Item 8.1, "B", 5 e 6.
[2] Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

2.2.1 Resumo da Execução Financeira

Critério	30 (trinta) dias contados da data do último pagamento, da inscrição em restos a pagar ou da rescisão, conforme Item 8.1 A.2 do Anexo VI da Resolução nº 54/2016.
Situação encontrada	Data do último pagamento: 03/03/2017 (fl. 46) **Data Limite para Remessa: 03/04/2017** **Data da Remessa: 25/04/2017** (fl. 38)
Achado	**Intempestivo**, o prazo ficou **extrapolado em 22 (vinte e dois) dias**, portanto, não atende o disposto na Resolução nº 54/2016.

Conquanto a legislação estabeleça a aplicação de multa nesses casos, atualmente, sobretudo com as alterações ocorridas na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, Lei nº 12.376/2010, por meio da Lei nº 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. 181, § 4º, incisos I, II e III do Regimento Interno dessa Corte Fiscal:

> **Art. 181** As sanções previstas na LC n.º 160, de 2012, serão aplicadas pelo Tribunal, consoante os seguintes critérios:
> (...)
>
> **§ 4º** Na fixação da multa o Tribunal levará em conta, dentre outros fatores:
>
> (...)

> **I -** as condições do exercício do cargo ou da função pelo jurisdicionado, o seu grau de instrução e sua qualificação profissional;
>
> **II -** a relevância da falta;
>
> **III -** a culpa ou o dolo que com que o jurisdicionado agiu ou se omitiu no cumprimento do dever jurídico.

Por oportuno, imperioso ressaltar que pelo poder discricionário aplicam-se os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que apesar de não estarem previstos expressamente na Constituição Federal, estão conjecturados na Lei do Procedimento Administrativo nº 9.784/99.

Nesse viés, pertinente a transcrição dos arts. 2º, parágrafo único, incisos VI e IX, e 29, § 2º, da Lei supramencionada:

> **Art. 2º** A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, motivação, **razoabilidade, proporcionalidade**, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.
>
> **Parágrafo único.** Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
>
> (...)
>
> **VI -** adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;
>
> (...)
>
> **IX -** adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;
>
> **Art. 29.** As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias.
>
> **§ 2º** Os atos de instrução que exijam a atuação dos interessados devem realizar-se do modo menos oneroso para estes.

Como é cediço, a proporcionalidade tem relevância fundamental na aplicação das sanções, ou seja, a gravidade da sanção deve ser equivalente à gravidade da infração cometida.

Com efeito, entende-se que, diante da legalidade dos atos em exame, tal irregularidade deva ser relevada, já que o lapso, não trouxe qualquer prejuízo ao erário, constituindo impropriedade de natureza meramente formal, ressaltando que o atraso foi **inferior a 06 meses**, merecendo a multa no valor de **22 (vinte e duas)**

UFERMS ser **excluída**, em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Aplicando como medida suficiente ao caso concreto, a recomendação ao gestor do órgão para que observe com maior rigor as normas regimentais que tratam do envio de documentos a esta Corte de Contas.

Nesses termos e por tudo até aqui demonstrado, dou **provimento** ao recurso no sentido de **afastar as sanções aplicadas**.

DISPOSITIVO

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

I – CONHECER do Recurso Ordinário interposto por **Mário Valério**, CPF nº 286.746.501-04, Ex-Prefeito Municipal de Caarapó – MS, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos art. 161 e seguintes da Resolução TCE/MS nº 98/2018;

II – No mérito, dar **PROVIMENTO** do Recurso Ordinário interposto para o fim de **reformar** a **Decisão Singular DSG - G.FEK - 3158/2020**, nos seguintes termos:

II.I – ALTERAR o comando inserto em seu **item II**, para julgar a **REGULARIDADE COM RESSALVA** dos atos praticados pelo Ex-Prefeito Municipal de Caarapó, apurados na **Execução Financeira do Contrato Administrativo nº 80/2016**, ressalvando a ausência das Certidões Negativas de Débito de Regularidade Fiscal;

II.II – EXCLUIR as sanções de multa aplicadas nos **itens III, "a"** e **"b";**

II.III – Pela **QUITAÇÃO** ao Ordenador de Despesas à época, **Mário Valério**, CPF nº 286.746.501-04, Ex-Prefeito Municipal de Caarapó – MS, para efeitos do art. 59, § 1º, I, da Lei Complementar nº 160/2012.

III – Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual responsável, para dedique maior rigor na execução financeira das futuras contratações, observando a obrigação do envio das Certidões Negativas de Débitos perante as Fazendas Estadual e Municipal referente a cada pagamento realizado, conforme estabelece a Resolução TCE/MS nº 54/2016, Item 8.1, "B", 5 e 6, nos termos do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012 e também para que observe, com maior rigor, os prazos para a remessa de documentos obrigatórios a esta Corte de Contas, nos termos do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012;

IV – INTIMAR os interessados do resultado deste julgamento, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pelo conhecimento e pelo provimento do Recurso Ordinário.

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 e Marcio Campos Monteiro.

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

Campo Grande, 27 de outubro de 2021.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

ARN/MSS