# ACÓRDÃO - AC00 - 985/2022

| | |
|---|---|
| **PROCESSO TC/MS** | : TC/4288/2019 |
| **PROTOCOLO** | : 1973032 |
| **TIPO DE PROCESSO** | : PEDIDO DE REVISÃO |
| **ÓRGÃO** | : MUNICÍPIO DE ITAPORA |
| **REQUERENTE** | : WALLAS GONÇALVES MILFONT |
| **ADVOGADOS** | : ANTONIO DELFINO PEREIRA NETO OAB/MS 10.094<br>BRUNO ROCHA SILVA OAB/MS n° 18.848 |
| **RELATOR** | : CONS. WALDIR NEVES BARBOSA |

**EMENTA: PEDIDO DE REVISÃO – DECISÃO SINGULAR – FORMALIZAÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO – TRANSPORTE ESCOLAR – IRREGULARIDADE POR AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS EXIGIDOS NO TERMO DE AJUSTE DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – TERMO ADITIVO E EXECUÇÃO FINANCEIRA REGULARES – REMESSA INTEMPESTIVA DOS DOCUMENTOS – MULTAS – PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE – REDUÇÃO – MANUTENÇÃO DE MULTA PELA INTEMPESTIVIDADE – PROCEDÊNCIA PARCIAL.**

1. A omissão na formalização contratual de qualquer dos documentos instituído em lei, exigidos no Termo de Ajuste de Cooperação Técnica que estabelece a padronização da operação e fiscalização no Sistema de Transporte de Escolares do Estado, torna o ato irregular. Entretanto, demonstrado que o requerente, ainda que insatisfatoriamente, esforçou-se em atender ao chamado desta Corte, no sentido de trazer aos autos a documentação faltante, é possível a redução do *quantum* da multa arbitrada que se mostra elevada, com base com fundamento os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

2. É mantida a penalidade de multa aplicada pela remessa intempestiva da documentação a esta Corte, com mais de 09 (nove) meses de atraso, cujo *quantum* não ultrapassou o limite máximo previsto na Lei Complementar nº 160/2012.

3. Procedência parcial do pedido de revisão, para alterar a decisão simples e reduzir a multa aplicada pela ausência dos documentos obrigatórios para a formalização contratual.

## ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 9ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 11 de maio de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pelo **conhecimento** do presente Pedido de Revisão formulado pelo Sr. **Wallas Gonçalves Milfont,** Ex-Prefeito do Município de Itaporã/MS, por observância aos postulados de admissibilidade previstos no art. 73, da Lei Complementar nº

160/2012; e no mérito, pela **procedência parcial** ao pedido de revisão, para alterar a **Decisão Singular DSG - G.ODJ - 14827/2017**, reduzindo a sanção de multa aplicada no item “4.a”, no valor de **200 (duzentas) UFERMS**, em razão da ausência dos documentos obrigatórios para a formalização contratual, para **50 (cinquenta) UFERMS**, em respeito aos princípios razoabilidade e da proporcionalidade.

Campo Grande, 11 de maio de 2022.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

**RELATÓRIO**

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Vistos, etc.

Trata-se de **Pedido de Revisão** formulado por **Wallas Gonçalves Milfont**, CPF nº 614.386.771-20, Ex-prefeito do Município de Itaporã/MS, em face da **DECISÃO SINGULAR DSG - G.ODJ - 14827/2017**, prolatada nos autos do processo **TC/19472/2014**, na qual se decidiu pela **irregularidade** da formalização do Contrato Administrativo nº 51A/2013, pela **regularidade** do Termo Aditivo nº 1 e da execução financeira, bem como pela intempestividade na remessa dos documentos a esta Corte Fiscal, com aplicação de **multa** no valor total de **230 (duzentas e trinta) UFERMS**, assim distribuída:

**- 200 (duzentas) UFERMS**, pela ausência dos documentos obrigatórios da formalização contratual;

**- 30 (trinta) UFERMS**, pela remessa intempestiva dos documentos;

O pedido de revisão foi recebido pelo Presidente deste Tribunal, como tempestivo e cabível, uma vez que todos os ditames regimentais tiveram suas observâncias respeitadas, por meio do Despacho DSP - GAB.PRES. - 16912/2019.

O requerente argumenta que todos os documentos exigidos pela legislação aplicável foram solicitados e apresentados, contudo, esclarece que por ser ex-gestor, teve que requerer junto à administração atual a documentação faltante, momento que foi informado sobre o desaparecimento de alguns documentos que estavam sob a guarida da Gerência Municipal de Educação, sendo inclusive registrado o Boletim de Ocorrência n° 197/2018, em 28/03/2018.

Alega que por essa razão não pode ser penalizado, uma vez que os documentos existiam, contudo foram extraviados após seu egresso da gestão municipal.

Em relação à remessa intempestiva de documentos, arrazoa que o fato não gerou nenhum contratempo para a realização do julgamento, para mais enfatiza que o fato gerador da penalidade não ocasionou prejuízo ao erário.

Ao final, em face às razões e fundamentos apresentados, pugnou pela procedência do presente pedido, visando a revisão da decisão impugnada para que seja declarada a regularidade da formalização do Contrato Administrativo nº 51A/2013, e excluídas as sanções aplicadas.

O Ministério Público de Contas, conforme Parecer **PAR - 2ª PRC - 5910/2020,** manifesta-se pelo conhecimento do presente pedido de Revisão, e pelo seu improvimento, de modo que a decisão recorrida seja mantida em sua integralidade.

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 nº 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**

O jurisdicionado se insurge contra a **Decisão Singular DSG - G.ODJ - 14827/2017** (fls.129-131, TC/19472/2014), que decidiu nos seguintes termos:

> "Assim, acolho o entendimento da 4ª ICE e, parcialmente, o parecer ministerial, e **DECIDO:**
>
> **1.** pela **ilegalidade e irregularidade** da formalização e do teor do Contrato Administrativo n. 51A/2013 (2ª fase), celebrado entre o Município de Itaporã/MS e a empresa Givaldo Luiz Rebeque - ME, constando como ordenador de despesas o Sr. Wallas Gonçalves Milfont, prefeito municipal à época, com fulcro no art. 59, III, da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160/2012, c/c o art. 120, II, do Regimento Interno desta Corte de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução Normativa TC/MS n. 76/2013;
>
> **2.** pela **legalidade e regularidade** do Termo Aditivo n. 1 (3ª fase), conforme dispõe o art. 59, I, da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160/2012, c/c o art. 120, § 4º, do RITC/MS;
>
> **3.** pela **legalidade e regularidade** da execução financeira do Contrato Administrativo n. 51A/2013 (3ª fase), consoante dispõe o art. 59, I, da LCE n. 160/2012, c/c o art. 120, III, do RITC/MS;
>
> **4.** pela **aplicação de multa** ao responsável Sr. Wallas Gonçalves Milfont, prefeito municipal à época, inscrito no CPF sob o n. 614.386.771/20, no valor correspondente a **230 (duzentas e trinta) UFERMS,** divididas da seguinte forma:

**a) 200 (duzentas) UFERMS** em razão da ausência dos documentos obrigatórios da formalização contratual, com supedâneo no art. 42, I, II, IV e IX, art. 44, I, ambos da LCE n. 160/2012 c/c o art. 172, I, "b", do RITC/MS, por inobservância aos ditames do Termo de Cooperação Mútua n. 1/2011 – CETRAN/MS e da Instrução Normativa TC/MS n. 35/2011, vigente à época;

**b) 30 (trinta) UFERMS,** com fulcro no art. 21, X, art. 42, IX, art. 44, I e art. 46, todos da LCE n. 160/2012, c/c o art. 172, I, "b", do RITC/MS, em razão da remessa intempestiva da cópia dos documentos obrigatórios, infringindo o prazo estabelecido pela Instrução Normativa TC/MS n. 35/2011, vigente à época;

**5.** pela **concessão do prazo de 60 (sessenta) dias** para o recolhimento das multas impostas no item 4 junto ao FUNTC, comprovando nos autos, conforme o estabelecido no art. 83 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 172, § 1º, I e II, do RITC/MS, sob pena de cobrança executiva, nos moldes do art. 77, § 4º, da Constituição Estadual;

**6.** pela **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados, conforme o art. 50 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 70, § 2º, do RITC/MS."

No presente caso, a questão discutida se restringe na manutenção ou não da multa aplicada pela formalização irregular do Contrato Administrativo nº 51A/2013, em razão da falta da documentação obrigatória acerca do Termo de Cooperação Mútua nº 1/2011 – CETRAN/MS e da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011, vigente à época, bem como pela intempestiva remessa dos documentos.

Com a interposição recursal em face da decisão singular DSG - G.ODJ - 14827/2017 foram os autos submetidos ao Ministério Público de Contas que opinou pelo conhecimento e não provimento do pedido.

Em apertada síntese, a objeção ocorreu devido à irregularidade na formalização contratual, uma vez que faltaram documentos de suma importância para o deslinde da questão.

O requerente foi intimado para que realizasse o encaminhamento dos documentos da Cooperação Mútua nº 1/2011 em 24/10/2016 (peça 8, dos autos TC/ 19472/2014), contudo não sanou as falhas apontadas, o que ocasionou a irregularidade da formalização contratual.

Com intenção de afastar a multa aplicada, nesta oportunidade propõe o Pedido de Revisão em apreço, para tanto aduz que requereu a documentação faltante junto a atual administração, que por sua vez informou que os documentos desapareceram, inclusive comunica que foi registrado em 28/03/2018, o Boletim de Ocorrência junto a Polícia Civil, B.O. n° 197/2018.

Preciso ressaltar que os documentos juntados nesses autos, não constam a assinatura do requerente, nem ao menos a assinatura na resposta do atual gestor, portanto não têm a legitimidade de sanar tais irregularidades.

Restou comprovado o não envio dos documentos observados no item 2.6 do Termo de Ajuste de Cooperação Técnica nº 1/2011, exigidos pelo Código de Trânsito Brasileiro, que assim disciplina:

> **Art. 136.** Os veículos especialmente destinados à condução coletiva de escolares somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão ou entidade executivo de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, exigindo-se, para tanto:
>
> **I -** registro como veículo de passageiros;
>
> **II -** inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;
>
> **III -** pintura de faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, à meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroçaria, com o dístico ESCOLAR, em preto, sendo que, em caso de veículo de carroçaria pintada na cor amarela, as cores aqui indicadas devem ser invertidas;
>
> **IV -** equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo;
>
> **V -** lanternas de luz branca, fosca ou amarela disposta nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade superior da parte traseira;
>
> **VI -** cintos de segurança em número igual à lotação;
>
> **VII -** outros requisitos e equipamentos obrigatórios estabelecidos pelo CONTRAN.
>
> **Art. 137.** A autorização a que se refere o artigo anterior deverá ser afixada na parte interna do veículo, em local visível, com inscrição da lotação permitida, sendo vedada a condução de escolares em número superior à capacidade estabelecida pelo fabricante.
>
> **Art. 138.** O condutor de veículo destinado à condução de escolares deve satisfazer os seguintes requisitos:
>
> **I -** ter idade superior a vinte e um anos;
>
> **II -** ser habilitado na categoria D;
>
> **III -** (VETADO)
>
> **IV -** não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses;
>
> **V -** ser aprovado em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN.

Destacamos que a Lei nº 9.503/97, na qual instituiu o CTB, estabelece em seu art. 1º, § 2º:

> **Art. 1º** O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.
>
> (...)
>
> **§ 2º O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito.** (grifo nosso)

A documentação exigida no Termo de Ajuste de Cooperação Técnica estabelece a padronização da operação e fiscalização no Sistema de Transporte de Escolares do Estado do Mato Grosso do Sul.

Yamashita Magalhães assim disciplina[1]:

> "Para um planejamento eficiente de um Sistema de Transporte Escolar, é necessário ter conhecimento das crenças morais e culturais da sociedade, bem como a legislação vigente. Os valores e princípios buscam garantir a aceitação das ações de planejamento, além de garantir a integridade das variáveis que não devem ou não podem ser afetadas pelas ações." (MAGALHÃES; YAMASHITA. 2015) (grifo nosso)

Dito isso, em relação ao termo de Cooperação Mútua, é imprescindível que o Gestor tenha o dever de garantir o trânsito seguro aos usuários em suas vias públicas.

O transporte em questão é destinado à condução de crianças, adolescentes e adultos, sendo que a Administração Pública tem a responsabilidade de controlar as irregularidades dos veículos assim como de seus condutores, oportunizando um trânsito seguro, combinando com o princípio constitucional do direito à vida.

O termo de Cooperação Mútua nº 01/2011, no item 2.6 orienta:

> **2.6. Ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL compete:**
>
> **2.6.1.** Fiscalizar, controlar e acompanhar a aplicação dos recursos financeiros dos Municípios, destinados ao Transporte de Escolares;

[1] MAGALHÃES, M.T.Q.; YAMASHITA, Y. Modelo Integrado para o Planejamento de Transportes (2015). Anais do XXIX ANPET- Congresso Nacional de Pesquisa em Transporte. Ouro Preto.

**2.6.2.** Solicitar dos Municípios a planilha, o mapeamento de linhas, percursos e as respectivas quilometragens do Transporte de Escolares, devidamente preenchida e assinada (de forma legível) pelo responsável;

**2.6.3.** Verificar e certificar os seguintes documentos:

**2.6.3.1.** Documentação de Habilitação dos Licitantes;

**2.6.3.2.** Documentação e comprovação das vistorias semestrais do veículo, realizadas pelo DETRAN-MS;

**2.6.3.3.** Calendário escolar e relação nominal dos alunos e sua faixa etária, que utilizam o Transporte de Escolares;

**2.6.3.4.** Planilha mensal de freqüência de viagem;

**2.6.3.5.** Certidão Negativa de Infrações de Trânsito do condutor;

**2.6.3.6.** Cópia da Carteira Nacional de Habilitação do condutor;

**2.6.3.7.** Cópia do Seguro para Transporte de Passageiros;

**2.6.3.8.** Comprovante que determina a carga horária a ser cumprida;

**2.6.3.9.** Apresentar a Certidão Negativa do Registro de Distribuição Criminal, relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores nos termos do art. 329 do Código de Trânsito Brasileiro - CTB;

**2.6.3.10.** CNPJ;

**2.6.3.11.** Cadastro Econômico;

**2.6.3.12.** Boletim de Atividades Econômicas – BAE;

**2.6.3.13.** Verificação do funcionamento do equipamento registrador instantâneo e inalterável de velocidade e tempo (tacógrafo);

**2.6.3.14.** Comprovar se o condutor atende as normas estabelecidas na Resolução nº. 168 de 14/12/2004 e na Resolução nº. 169 de 17/03/2005 – CONTRAN, quanto a formação em Curso para Condutores de veículos automotores.

**2.6.3.15.** RG e CPF (se for pessoa física) do contratado;

**2.6.3.16.** Comprovar o vínculo empregatício do condutor com a empresa prestadora do serviço de Transporte de Escolares.

Da atenta análise dos autos observamos que o requerente foi notificado na forma regimental, contudo não obteve êxito em sanar as divergências encontradas, a omissão de qualquer dos documentos instituído em lei na formalização contratual, torna o ato irregular.

Entretanto não podemos desconsiderar o fato de que o requerente ainda que insatisfatoriamente, esforçou-se em atender o chamado desta Corte, no sentido de trazer aos autos a documentação faltante.

Por isso, usando como fundamento os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e por considerar excessivo o valor da multa aplicada pela **Decisão Singular DSG - G.ODJ - 14827/2017**, no **item "4.a"**, entendo que merece ser reduzida de **200 (duzentas)** para **50 (cinquenta) UFERMS.**

Apesar disso, no caso o que se discute não é apenas a irregularidade narrada anteriormente, mas também o atraso na remessa dos documentos a esta Corte Fiscal.

Nesse sentido com base na análise **ANA - 4ICE - 3363/2017**, peça 13, TC/19472/2014, verificamos que a remessa dos documentos foi realizada **intempestivamente**, não atendendo o estabelecido na Instrução Normativa nº 35/2011 (vigente à época).

Sobre o tema, observamos que o lapso temporal ultrapassou mais de **09 (nove) meses**, uma vez que a data da publicação do extrato do contrato foi realizada em **31/03/2013**, e a recepção dos documentos foi autuada nesta Corte de Contas em **23/01/2014**.

Há de salientar que o requerente alegou que a remessa intempestiva dos documentos não causou prejuízo ao erário e nem prejudicou a análise da contratação em estudo.

Porém, necessário destacar que essa questão não está pauta. O que se discute no presente é a única e tão somente remessa intempestiva a esta Corte de Contas dos documentos, fato esse incontroverso, conforme consta da decisão recorrida.

Note-se que, inexistindo qualquer excepcionalidade que possa justificar a ausência de remessa tempestiva, **permanece o dever de prestar contas dentro do prazo exigido ao órgão competente para a fiscalização[2].**

Cumpre assegurar que o Controle Interno deve ser empregado de forma eficaz, uma vez que se trata de instrumento de assessoramento fundamental para dar suporte operacional com a finalidade de evitar falhas, como a remessa intempestiva de documentos ao Órgão Fiscalizador.

A mera insatisfação com o resultado do *decisum* recorrido não se mostra suficiente para concluir que a administração tenha atuado conforme os preceitos legais. Ainda que não tenha havido desídia ou má fé por parte do gestor jurisdicionado, não basta para recorrer, manifestar o simples **inconformismo.**

---

[2] **Art. 41.** Salvo disposição de lei em contrário, a responsabilidade por infração qualificada nesta Lei Complementar independe da intenção do agente ou do responsável, da natureza e da extensão dos efeitos do ato, observado, todavia, o disposto nos §§ 1º e 2º.
**§ 1º** A responsabilidade por infração pode ser excluída se a ação ou omissão do agente ou do responsável decorrer de:
**I -** situação de emergência ou estado de calamidade pública;
**II -** efetiva inviabilidade de acesso ou de obtenção tempestiva de documentos ou dados, em virtude de impedimentos ou obstáculos criados por terceiros.

No caso, o *quantum* da medida de sanção arbitrada com base na Lei Complementar nº 160/2012[3] mostra-se adequada e corretamente aplicada, uma vez que observou o número de dias em atraso e **não ultrapassou o limite máximo de trinta (30) UFERMS previsto.**

Cumpre salientar, aliás, que o entendimento e a interpretação das normas passam por constantes mudanças, de acordo com o período em que são analisadas. Ademais, sabe-se que o Princípio da Segurança Jurídica é fundamental ao correto delinear da aplicação das normas a fim de evitar-se qualquer surpresa ao jurisdicionado.

Neste ínterim, em relação à imposição de multa pela intempestividade na remessa de documentos, com o intuito de melhor atender à sociedade, equilibrando o Princípio da Razoabilidade, da Proporcionalidade e da Segurança Jurídica, busca-se à unificação da jurisprudência nos órgãos fracionários, motivo pelo qual necessário se faz a constante evolução na interpretação do julgar, acompanhando, deste modo, as transformações da sociedade.

Assim, ainda que este Conselheiro em outras oportunidades tenha se manifestado de maneira diversa, não está adstrito a um entendimento imutável, mormente porque almeja como dito, decidir em harmonia entre a intenção do legislador e a realidade social.

Por tudo já exposto e sabendo que a dosimetria da multa, no âmbito do TCE, tem como referência o nível de gravidade dos ilícitos apreciados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, entendo cabível a redução da multa determinada pela **Decisão Singular DSG - G.ODJ - 14827/2017**, **TC/19472/2014**, o que faço da seguinte forma:

**-** redução da multa discriminada no **item "4.a"**, no valor de **200 (duzentas) UFERMS**, em razão da ausência de documentos obrigatórios para a formalização contratual, para **50 (cinquenta) UFERMS**, com fundamento nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

**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 requerente, **VOTO**:

**I –** Pelo **CONHECIMENTO** do presente Pedido de Revisão formulado por **Wallas Gonçalves Milfont,** CPF nº 614.386.771-20, Ex-Prefeito do município de Itaporã/MS, por observância aos postulados de admissibilidade previstos no art. 73, da Lei Complementar nº 160/2012;

[3] **Art. 46.** A multa incidente sobre a falta de remessa tempestiva de informações, dados ou documentos ao Tribunal corresponde ao valor de uma UFERMS por dia de atraso, não podendo ultrapassar o valor correspondente ao de trinta UFERMS.

**II –** No mérito, pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** ao pedido de revisão, para **ALTERAR** a Decisão Singular DSG - G.ODJ - 14827/2017, **REDUZINDO** a sanção de multa aplicada no **item "4.a"**, no valor de **200 (duzentas) UFERMS**, em razão da ausência dos documentos obrigatórios para a formalização contratual, para **50 (cinquenta) UFERMS**, em respeito aos princípios razoabilidade e da proporcionalidade;

**III – INTIMAR** do resultado deste julgamento aos interessados, 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 procedência parcial ao 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; Osmar Domingues Jeronymo e Flávio Kayatt, o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Celio Lima de Oliveira (em Substituição Legal do Conselheiro Jerson Domingos), e a Exma. Sr.ª Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos (em Substituição Legal do Conselheiro Marcio Campos Monteiro).

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

Campo Grande, 11 de maio de 2022.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

GLX / VAB/dssm