ACÓRDÃO - AC00 - 720/2022

PROCESSO TC/MS	: TC/8858/2015/002
PROTOCOLO	: 2006605
TIPO DE PROCESSO	: RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPO GRANDE
RECORRENTE	: ILZA MATEUS DE SOUZA
ADVOGADO	: CERILO CASANTA CALEGARO NETO SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA – OAB/MS 1.263/2018 E CERILO CASANTA CALEGARO NETO – OAB/MS 9.988
RELATOR	: CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – DECISÃO SINGULAR – CONTRATO ADMINISTRATIVO – TERMO ADITIVO – FORMALIZAÇÃO – PUBLICAÇÃO INTEMPESTIVA NA IMPRENSA OFICIAL – REGULARIDADE COM RESSALVA – MULTA – RAZÕES RECURSAIS – APLICAÇÃO DA LINDB – PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE – EXCLUSÃO DA SANÇÃO – RECOMENDAÇÃO – PROVIMENTO.

1. A publicação do extrato do 4º termo aditivo na imprensa oficial, ainda que extemporânea, demonstra o atendimento das diretrizes traçadas quanto à publicidade do ato, o que permite considerar a deficiência do descumprimento do prazo legal, previsto no parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93, que não causou prejuízo, como passível de ressalva e de recomendação, a fim de substituir a multa aplicada ao jurisdicionado por essa medida, desobrigando o recorrente da sanção imposta, 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 da razoabilidade e aos precedentes desta Corte Fiscal.

2. Provimento do recurso ordinário, para o fim de excluir a multa aplicada e emitir recomendação consistente em maior rigor no cumprimento de prazos para a publicação de atos.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 1ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 11 a 13 de abril de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pelo **conhecimento** do Recurso Ordinário interposto pela Sra. **Ilza Mateus de Souza**, Ex-Secretária de Educação do Município de Campo Grande, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 149 e seguintes da Resolução Normativa nº 76/2013, vigente à época e, no mérito, pelo **provimento** do recurso, para o fim de reformar a **Decisão Singular DSG - G.RC - 6860/2019**, **excluindo** os **"itens 4.3 e 4.4"**, prolatada nos autos do Processo TC/8858/2015, no sentido de

desobrigar a recorrente da sanção anteriormente imposta em razão da publicação fora do prazo do 4º termo aditivo na imprensa oficial, 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 dessa Corte Fiscal, em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade e precedentes desta Corte Fiscal; e pela **recomendação** ao atual responsável, para dedique maior rigor ao cumprimento dos prazos estabelecidos para a publicação dos atos administrativos que exijam essa providência, uma vez que o extrato do 4º Termo Aditivo foi publicado na imprensa oficial fora do prazo previsto no parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93, nos termos do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012.

Campo Grande, 13 de abril de 2022.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Vistos, etc.

Trata-se de **Recurso Ordinário** interposto por **Ilza Mateus de Souza**, CPF nº 110.818.641-68, Ex-Secretária Municipal de Educação de Campo Grande/MS, em face da **Decisão Singular DSG - G.RC - 6860/2019**, na qual se decidiu pela **regularidade com ressalva** da formalização dos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º Termos Aditivos, com aplicação de multa de **30 (trinta) UFERMS**, em razão da publicação intempestiva do 4º Termo Aditivo na imprensa oficial.

Notificada do julgamento proferido por esta Corte Fiscal, a Senhora Ilza Mateus de Souza apresenta Recurso (peça 01) requerendo a reforma da decisão prolatada.

Em suma alegou a recorrente que não era a responsável pela publicação do extrato da formalização do 4º Termo Aditivo, pois conforme legislação municipal, tal encargo era de responsabilidade da Secretaria Municipal de Gestão, juntamente com a Procuradoria Geral do Município, que de fato era a responsável pelas publicações.

Arrazoa que a sanção é indevida e injusta, uma vez que não tinha competência exclusiva para a tramitação processual, pois conforme documentos juntados aos autos os procedimentos administrativos eram realizados com a participação originária da Secretaria detentora dos recursos, com a participação da Secretaria Municipal de Gestão (responsável pela liberação dos recursos) e pela PGM (responsável pela legalidade e publicidade dos atos administrativos).

Ainda colacionou julgados recentes desta corte Fiscal, proferidos em processos onde foram reduzidas as multas aplicadas em casos análogos ao discutido no presente.

Por fim, em face das razões sustentadas, requer o recebimento do Recurso Ordinário, pugnando pela exclusão da multa aplicada no **item "4.3",** da **Decisão Singular DSG - G.RC - 6860/2019**, **TC/8858/2015**, ou não sendo este o entendimento ao menos seja reduzida.

O recurso foi recebido pelo Presidente deste Tribunal, por meio do Despacho **DSP - GAB.PRES. - 44989/2019**.

A Divisão de Fiscalização de Gestão de Educação, através da Análise **ANA - DFE - 2435/2021** se manifestou pelo **conhecimento** e **provimento** do recurso.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer **PAR - 4ª PRC - 10794/2021**, concluiu pelo **conhecimento** e, no mérito pelo **provimento** ao presente recurso, em face 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 arts. 149 a 151 da Resolução Normativa n° 76/2013, vigente à época da interposição.

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

II – MÉRITO

A recorrente se insurge contra a seguinte decisão:

> "Diante dos fatos e fundamentos jurídicos apresentados acolho o Parecer do Ministério Público de Contas e **DECIDO:**
>
> **4.1.** Pela **REGULARIDADE COM RESSALVA** da formalização do 1º, 2º, 3º, 4º e 5º Termos Aditivos, nos termos dos artigos 55, 57, II, e 65, todos da Lei Federal n. 8.666/1993; ressalvada a publicação do 1º, 2º e 4º Termos Aditivos fora do prazo estabelecido no art. 61, parágrafo único, da Lei Federal n. 8.666/1993;
>
> **4.2.** Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** à ex-Secretária Municipal de Educação de Campo Grande, Sra. Leila Cardoso Machado, inscrita no CPF/MF sob o n. 528.239.201-10, no valor correspondente a **50 (cinquenta) UFERMS**, nos termos do art. 44, I e 45, I, da Lei Complementar n. 160/2012 c/c o art. 170, I, do Regimento Interno, aprovado pela RNTC/MS n. 76/2013, em razão da publicação intempestiva do 1º e 2º Termos Aditivos;
>
> **4.3.** Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** à ex-Secretária Municipal de Educação de Campo Grande, Sra. Ilza Mateus de Souza, inscrita no CPF/MF sob o n. 110.818.641-68, em valor correspondente a **30 (trinta) UFERMS**, nos termos do art. 44, I e 45, I, da Lei Complementar n. 160/2012 c/c o art. 170, I, do Regimento Interno, aprovado pela RNTC/MS n. 76/2013, devido à publicação intempestiva do 4º Termo Aditivo;
>
> **4.4.** Pela **CONCESSÃO DO PRAZO** de 60 (sessenta) dias a partir da data do recebimento da correspondência de ciência para pagamento das multas – e comprovação dos recolhimentos – em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas (FUNTC), nos termos do artigo 172, § 1º, incisos I e II da Resolução Normativa 76/13, combinado com os artigos 54; 55 e 83 da Lei Complementar n. 160/2012, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos do art. 78, § 1º, da Lei Complementar n. 160/2012" (fls. 503/506 do processo originário).

No presente caso, a questão discutida se restringe à manutenção ou não da multa aplicada em razão da publicação fora do prazo do extrato do 4º termo aditivo na imprensa oficial.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que foi considerada **regular** a formalização dos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º Termos Aditivos, observando que respeitaram todas as disposições legais.

Entretanto com base na análise **ANA - 5ICE - 56789/2017**, peça 48 dos autos do processo originário, verificamos que a publicação do extrato do 4º Termo Aditivo foi de fato realizada a destempo, infringindo os ditames do art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

Vejamos o trecho do que foi levantado pela 5ª Inspetoria de Controle Externo:

Especificação	Assinatura	Objeto
Termo Aditivo nº 04	**30/06/2017**	Prorrogação do prazo de vigência – de 30/6/2017 para 30/5/2018. Decréscimo de 05% ao valor contratado

Intempestivo quanto à publicação em 22/8/2017 (peça 46, f. 409) e tempestivo quanto à entrega em 29/8/2017 (peça 46, f. 404). (g.n).

Assim, considerando as alegações e documentos colacionados aos autos, podemos afirmar que assiste razão à recorrente.

Para maior entendimento, a ex-gestora passou a responder como Secretária Municipal de Educação na data de **01/01/2017**, conforme DIOGRANDE nº 4.766, de 04 de janeiro de 2017 – Decreto "PE" nº 8, de 03/01/2017, até a data de **31/10/2017**, conforme DIOGRANDE n° 5.043, de 31 de outubro de 2017 – Decreto "PE" n° 3.527, de 30.10.2017.

Apesar disso, analisando a legislação que disciplinava a estrutura e organização da Prefeitura de Campo Grande, a responsabilidade pela publicação dos atos administrativos do Município, de acordo com a Lei Municipal n° 5.793, de 03 de janeiro de 2017, publicado no DIOGRANDE n° 4.766, era da **Secretaria Municipal de Gestão e da Procuradoria Geral, através da SUTELE**, conforme DIOGRANDE nº 4.766, de 04 de janeiro de 2017 e DIOGRANDE nº 4.782, de 23 de janeiro de 2017.

Outrossim, apesar de toda documentação e argumentos trazidos pela recorrente, à irregularidade demonstrada na Decisão originária, qual seja a publicação intempestiva do 4º termo aditivo, ainda assim permanece.

Nesse viés, através do art. 61, parágrafo único, a Lei 8.666/93, prevê a publicação dos Aditamentos na imprensa oficial como condição para sua eficácia, *in verbis*:

> **Art. 61.** Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.
>
> **Parágrafo único. A publicação resumida** do instrumento de contrato ou de **seus aditamentos na imprensa oficial**, que é condição indispensável para sua eficácia, **será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data**, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei. (grifo nosso)

Muito embora a legislação estabeleça o prazo para a publicação do Aditamento na imprensa oficial, imperioso destacar que a publicação **ainda que extemporânea**, é medida que deve ser realizada com suporte no abrigo do Princípio da Publicidade, postulado no art. 37[1] da Carta Magna, **fato que foi realizado no caso em tela.**

Frise-se que o descumprimento do prazo estipulado no artigo supramencionado, não vicia a contratação, nem desfaz o vínculo.

Dessa forma, concluímos que apesar do atraso na publicidade do 4º Termo Aditivo, a divulgação dos atos realizados pela administração foi devidamente efetivada.

Vale ressaltar que tal fato não acarretou prejuízo ao erário, constituindo impropriedade de natureza meramente formal, com efeito, considera-se que os atos apurados foram **declarados regulares**, aplicando como medida suficiente ao caso concreto, a recomendação ao gestor do órgão para que observe com maior rigor os prazos legais.

Nessa linha de raciocínio este Tribunal já proferiu:

> **EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO – AQUISIÇÃO DE MÓDULOS PARA SISTEMA DE GESTÃO HOSPITALAR – TERMOS ADITIVOS – FORMALIZAÇÃO – REGULARIDADE – PUBLICAÇÃO – DESCUMPRIMENTO DO PRAZO LEGAL – RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.** (...) A formalização do 4º termo aditivo também se encontra em consonância com a legislação vigente, considerando que fora juntado nos autos a justificativa para prorrogação, parecer

[1] Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e, também, ao seguinte:

> jurídico e a publicação do extrato. No entanto, constata-se que cabe ressalva em razão de que a publicação do extrato não obedeceu ao prazo do art. 61, § único, da Lei n.º 8.666/93, uma vez que a assinatura do termo aditivo ocorreu no dia 10/09/2018 e o ato fora publicado em 08/11/2018. Ante o exposto, com arrimo no artigo 4º, inciso III, alínea "b", do RITCE/MS, **VOTO:** (...) 2) Pela **REGULARIDADE COM RESSALVA** do 4º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo n.º 027/2014, nos termos do art. 121, inciso III, do RITCE/MS c/c artigo 59, II, da Lei Complementar n.º 160/2012; 3) Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual ordenador de despesas, a fim de estabeleça maior rigor no cumprimento do prazo para publicação previsto no art. 61, § único, da Lei n.º 8.666/1993; (...) (TC/3499/2015, Relator Cons. Marcio Campos Monteiro, Deliberação ACÓRDÃO-AC01-417/2020).
>
> **EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO – AQUISIÇÃO DE ÓLEO DIESEL – REGULARIDADE – INTEMPESTIVIDADE DA PUBLICAÇÃO – RESSALVA – RECOMENDAÇÃO – PRIMEIRO TERMO ADITIVO – PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA – TERMOS DE APOSTILA – REAJUSTE DE VALOR – FORMALIZAÇÃO – OBSERVÂNCIA DOS DISPOSITIVOS LEGAIS – REGULARIDADE**. (...) No que se refere ao Contrato Administrativo n. 138/2016, observo que houve publicação intempestiva, na imprensa oficial, de seu extrato, o que caracteriza descumprimento à regra do parágrafo único do art. 61 da Lei n.8.666, de 21 de junho de 1993. No entanto, considerando que o atraso da publicação foi inferior a dois meses e que, no caso em tela, a intempestividade da publicação não causou dano ao erário, entendo que se deva ressalvar essa falha, recomendando-se que o gestor dedique maior rigor ao cumprimento dos prazos legais nas próximas contratações, sob pena de não aprovação da prestação de contas pelo Tribunal e consequente aplicação de sanção. (...) (TC/25410/2016, Relator Cons. Flávio Kayatt, Deliberação ACÓRDÃO-AC01 - 1791/2018).

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, se faz 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 através da limitação do 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.

Pertinente, ainda, 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 sabido 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, considera-se que os atos apurados na formalização dos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º Termos Aditivos foram **declarados regulares**, havendo apenas o atraso na publicação do extrato do 4º termo aditivo na imprensa oficial, sem, contudo, ter acarretado prejuízo, fato que deve ser considerado, em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Nesses termos e por tudo até aqui demonstrado, dou **provimento** ao recurso no sentido de **afastar a multa aplicada**.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, consentindo com o parecer do Ministério Público de Contas e, considerando as razões de fato e de direito nas alegações apresentadas, **VOTO**:

I – Pelo **CONHECIMENTO** do **Recurso Ordinário** interposto por **Ilza Mateus de Souza**, CPF nº 110.818.641-68, Ex-Secretária de Educação do Município de Campo Grande/MS, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 149 e seguintes da Resolução Normativa nº 76/2013, vigente à época;

II – No mérito, pelo **PROVIMENTO** do recurso, para o fim de reformar a **Decisão Singular DSG - G.RC - 6860/2019**, excluindo os "**itens 4.3 e 4.4"**, prolatada nos autos do Processo **TC/8858/2015**, no sentido de **desobrigar a recorrente** da sanção anteriormente imposta em razão da publicação fora do prazo do 4º termo aditivo na imprensa oficial, 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 dessa Corte Fiscal, em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade e precedentes desta Corte Fiscal;

III – Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual responsável, para dedique maior rigor ao cumprimento dos prazos estabelecidos para a publicação dos atos administrativos que exijam essa providência, uma vez que o extrato do 4º Termo Aditivo foi

publicado na imprensa oficial fora do prazo previsto no parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93, 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, em conhecer e dar provimento ao 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, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

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

Campo Grande, 13 de abril de 2022.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

ARN/MSS/DSSM