Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 1553/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/18248/2017
PROTOCOLO	: 1841347
TIPO DE PROCESSO	: PEDIDO DE REVISÃO
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE MARACAJU
REQUERENTE	: ILSON PORTELA
ADVOGADOS	: 1. BRUNO OLIVEIRA PINHEIRO OAB/MS 13.091 2. DRÁUSIO JUCÁ PIRES OAB/MS 15.100 3. ÉLIDA RAIANE LIMA GARCIA OAB/MS 20.918
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PEDIDO DE REVISÃO – ACÓRDÃO – CONTRATO ADMINISTRATIVO – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – REGULARIDADE – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – APLICAÇÃO DE MULTA – LINDB – OBJETIVOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS – EXCLUSÃO DA MULTA – CONHECIMENTO – PROCEDÊNCIA.

1. À luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), é razoável afastar a sanção aplicada à infração decorrente da remessa intempestiva de documentos da terceira fase da contratação, diante da comprovação de que os atos praticados atingiram os objetivos constitucionais e legais, em decorrência da declaração da regularidade da execução orçamentária da despesa.

2. Procedência do pedido para o fim de rescindir o acórdão e tornar sem efeito jurídico a multa imposta ao requerente.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 7ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 29 de setembro de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em **conhecer e dar procedência** ao Pedido de Revisão interposto pela Sr. **Ilson Portela**, Ex-Presidente da Câmara Municipal de Maracaju, para o fim de rescindir os termos dispositivos do item 2.”b” do **Acórdão AC00-G.MJMS-216/2015**, para o fim de tornar insubsistentes e, assim, sem quaisquer efeitos jurídicos, a manutenção da multa equivalente a 30 (trinta) UFERMS ao requerente, ante a ausência de prejuízo pela remessa intempestiva dos documentos, mantidos intactos os demais comandos da decisão.

Campo Grande, 29 de setembro de 2021.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Referem-se estes autos ao Pedido de Revisão interposto pelo Sr. **Ilson Portela, Ex-Presidente da Câmara Municipal de Maracaju,** em face do Acórdão AC00-G.MJMS-216/2015, proferido no TC/6668/2010/001 (pç. 11, fls. 36-42), nos seguintes termos:

> VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos, na 5ª Sessão Ordinária do TRIBUNAL PLENO, proferida no dia 15 de abril de 2015, em conformidade com a ata de julgamento, por unanimidade de votos e acolhendo o parecer do Ministério Público de Contas, ACORDAM, os Senhores Conselheiros, nos termos do relatório e voto da Conselheira Relatora:
>
> 1) conhecer do presente Recurso Ordinário por obedecer aos ditames legais e regimentais;
>
> 2) no mérito, dar-lhe parcial provimento para o fim de reformar os termos da Decisão Simples 01/0113/2013, prolatada na 4ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, de 02de abril de 2013, na seguinte forma:
>
> a) modificar o comando do item "1", **declarando REGULAR e LEGAL a execução financeira do Contrato Administrativo n. 016/2010, celebrado entre a Câmara Municipal de Maracaju MS e a empresa Rádio Marabá Ltda**., com fulcro no artigo 311, inciso II, c/c o artigo 312, inciso I, segunda parte, ambos da Resolução Normativa TC/MS n. 057/2006 (à época);
>
> b) **manter inalterado o comando dos itens "2" e "3", em razão da não comprovação tempestiva de documentos obrigatórios, nos termos do artigo 53, inciso II, da Lei Complementar n. 048/90** (à época);
>
> (...)

O requerente alega, em síntese, que ainda que a remessa dos documentos tenha ocorrido intempestivamente, a execução financeira da contratação foi declarada regular, o que evidencia que não houve prejuízo a esta Corte de Contas, além de mencionar que o Regimento Interno, vigente à época, não previa expressamente a aplicação de sanção por remessa intempestiva, razões pelas quais a multa deve ser relevada (pç.1, fls.2-16).

O Conselheiro-Presidente desta Corte de Contas, ao realizar o juízo de admissibilidade, considerou o pedido tempestivo e cabível, em conformidade com as normas estabelecidas no art. 73 da LC 160/2012, determinando a sua distribuição a esta Relatoria, conforme Despacho DSP-GAB.PRES – 38703/2017 (pç. 4, fl. 19).

Após concedido liminarmente o efeito suspensivo ao pedido de revisão – DESPACHO DSP – G.JRPC- 41785/2017 (pç.7, fl.22), os autos foram encaminhados à 1ª Inspetoria de Controle Externo 1ICE, que por meio da Análise

ANA 1ICE – 17658/2018 concluiu pela manutenção da multa imposta no item 2 da decisão combatida, uma vez que os argumentos não foram suficientes para afastar ou reduzir a multa cominada.

Ato contínuo, o representante do Ministério Público de Contas exarou o Parecer PAR - 3ªPRC –22911/2018 (pç.14, fls. 33-36) cuja manifestação é a que segue:

> I - **CONHECER DO PEDIDO DE REVISÃO interposto pelo Senhor Ilson Portela**, Ex-Presidente da Câmara Municipal de Maracaju, haja vista que foram atendidos os requisitos de admissibilidade para o presente recurso, no tocante à tempestividade, legitimidade e interesse da Recorrente e adequação da espécie recursal manejada;
>
> II - **NEGAR PROVIMENTO à súplica em questão mantendo-se inalterados** os comandos constantes do r. Acórdão AC00-G.MJMS-216/2015 em face da insubsistência das alegações ofertadas; e
>
> III - INTIMAR a Recorrente do resultado do julgamento determinando o recolhimento da penalidade ao FUNTC e a comprovação nos autos, sob pena de cobrança pela via executiva.
>
> (...)

É o Relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Inicialmente, conheço do presente Pedido de Revisão na forma que admitido pela Presidência, fazendo-se presentes os requisitos necessários à sua admissibilidade, nos termos do art. 73 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012).

O Pedido de Revisão visa combater o Acórdão AC00-G.MJMS-216/2015, proferido no TC/6668/2010/001, o qual refere-se ao Recurso Ordinário interposto pelo requerente em desfavor da Decisão Simples n. 01/0113/2013 que julgou a irregular a execução do Contrato n. 16/2010 celebrado entre a Câmara Municipal de Maracaju e a empresa Rádio Marabá Ltda.

No acórdão, ora combatido, pelos argumentos do recorrente e documentos juntados nos autos, reconheceu-se a regularidade e legalidade da execução financeira e orçamentária do contrato, mas com a manutenção da multa de 30 (trinta) pela remessa intempestiva dos documentos a esta Corte de Contas.

Desde já adianto que, no mérito, cabe razão ao recorrente. Estou convencido, e fundamentarei mais a frente, de que essa *inobservância de formalidade legal*

alegada, sobre a qual se sustentou a penalização aplicada pela decisão, no caso presente, não pode prosperar porque não resultou em prejuízo à regularidade e à finalidade (mérito) dos atos praticados aqui examinados.

Sobre esse aspecto tenho adotado as novas orientações da ordem interpretativa do direito público, que deve ser observada com o advento das regras positivas acrescidas ao Decreto-Lei n. 4.657, de 1942 ("Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro-LINDB"), pela Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018.

Assim, tenho procurado em casos semelhantes ao examinado, dar uma solução mitigada ao formalismo dos atos administrativos. A matéria tem sido objeto de reconhecimento pelo Poder Judiciário, de modo que os vícios irrelevantes ou questionáveis têm sido desconsiderados quando não produzem lesão a valores finalísticos do direito.

As lições de Marçal Justen Filho sobre o tema justificam com precisão o meu posicionamento, como se vê nas seguintes abordagens daquele autor:

> "(...) Os diplomas legais podem ser mais ou menos formalistas. Isso não autoriza o formalismo do intérprete, que não deve transformar-se em autômato, pretendendo localizar a mais rigorosa compatibilidade entre o mundo dos fatos e o texto escrito de uma lei. A lei não é elaborada para bastar-se em si mesma, tal como se os fins do Direito fossem menos relevantes do que as palavras do legislador.
>
> Como ensinou Engisch, 'não só a lei pode ser mais inteligente do que seu autor como também o intérprete pode ser mais inteligente do que a lei'. Portanto aplicar a Lei 8.666/1993 não consiste numa mera atividade mecânica, derivada da simples intelecção do sentido das palavras. **É necessário compreender os valores veiculados através do diploma, verificar os fins a serem atingidos e escolher a solução mais compatível com todos os princípios jurídicos consagrados pelo Direito brasileiro.**
>
> (...)
>
> Nesse passo, a atividade administrativa exige prestígio aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. O tema já foi examinado acima, mas comporta reflexões específicas no tocante à temática do formalismo.
>
> O princípio da regra da razão expressa-se em 'procurar a solução que está mais em harmonia com as regras de direito existentes e que, por isso, parece a mais satisfatória, em atenção à preocupação primária de segurança, temperada pela justiça, que é a base do Direito.'
>
> **A Administração está constrangida a adotar a alternativa que melhor prestigie a racionalidade do procedimento e seus fins. O princípio da proporcionalidade restringe o exercício das competências públicas, proibindo o excesso.**
>
> (...)

> Incumbe ao Estado adotar a medida menos danosa possível, através da compatibilização entre os interesses sacrificados e aqueles que quer proteger. Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade acarretam a impossibilidade de impor consequências de severidade incompatível com a irrelevância de defeitos."

E arremata:

> "O ponto fundamental reside no reconhecimento de que a tutela à forma é um meio de proteção a um interesse reputado também digno de tutela. (...) É indispensável que a desconformidade acarrete um prejuízo a um interesse protegido."

Sob o prisma jurisprudencial, até, antes mesmo da nova atualização da LINDB, em 1995, o STF firmara o entendimento de que:

> "Em Direito Público, só se declara nulidade do ato ou de processo quando da inobservância de formalidade legal resulta prejuízo."
>
> (MS 22.050/MT, Pleno, rel, Min. Moreira Alves, j. em 04/05/1995, DJ de 15/09/1995)

E no mesmo sentido têm se comportado outros Tribunais, especialmente os que lidam com direito público. Transcrevo abaixo algumas dessas decisões:

> --- PRESTAÇÃO DE CONTAS DE EXERCÍCIO. NÃO CONSTATADO DANO AO ERÁRIO. FALHAS DE NATUREZA FORMAL. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. QUITAÇÃO. RECOMENDA-ÇÃO.
>
> Caracterizada impropriedade ou falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário, as contas são julgadas regulares com ressalva, nos termos do inciso II do art. 48 da Lei Complementar n. 102/2008. Primeira Câmara 39ª Sessão Ordinária - 18/12/2018.
>
> (TCE-MG - PRESTAÇÃO DE CONTAS DE EXERCÍCIO: 1012295, Relator: CONS. DURVAL ANGELO, Data de Julgamento: 18/12/2018, Data de Publicação: 11/02/2019)
>
> --- ELEIÇÃO 2016. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. PARTIDO POLÍTICO. DIRETÓRIO REGIONAL. APRESENTAÇÃO INTEMPESTIVA DAS CONTAS FINAIS. NÃO PRESTAÇÃO DAS CONTAS PARCIAIS. FALHAS DE NATUREZA FORMAL QUE NÃO COMPROMETEM A CONFIABILIDADE DAS CONTAS. CONTAS APROVADAS COM RESSALVAS.
>
> 1 - De acordo com a legislação eleitoral, finda a eleição, cumpre aos candidatos e partidos políticos apresentarem à Justiça Eleitoral suas contas de campanha, o

que tem como finalidade, dentre outras, verificar se a escrituração contábil reflete a real movimentação financeira ocorrida no período.

2 - Na espécie, foram constatadas as seguintes irregularidades: I) apresentação intempestiva das contas finais de campanha, tanto de primeiro turno (02/11/2016), quanto de segundo turno (29/03/2017); II) não prestação das contas parciais, durante a campanha eleitoral.

3 - Trata-se, de toda sorte, de meras falhas de natureza formal, o que, por evidente, não compromete a regularidade destas contas de campanha. Isso porque foram prestadas com a documentação obrigatória, a qual, a propósito, demonstra a ausência de movimentação financeira na espécie, conquanto prestadas intempestivamente.

4 - Contas julgadas aprovadas, com ressalvas.

(TRE-CE - PC: 36876 FORTALEZA - CE, Relator: TIAGO ASFOR ROCHA LIMA, Data de Julgamento: 23/04/2018, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 75, Data 26/04/2018, Página 12)

--- EDITAL. INTERPRETAÇÃO DAS CLÁUSULAS DO INSTRUMENTO CONVOCATORIO PELO JUDICIÁRIO, FIXANDO-SE O SENTIDO E O ALCANCE DE CADA UMA DELAS E ESCOIMANDO EXIGÊNCIAS DESNECESSÁRIAS E DE EXCESSIVO RIGOR PREJUDICIAIS AO INTERESSE PÚBLICO. POSSIBILIDADE. CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA PARA ESSE FIM.

O "VALOR" DA PROPOSTA "GRAFADO" SOMENTE EM "ALGARISMOS" - SEM A INDICAÇÃO POR EXTENSO - CONSTITUI MERA IRREGULARIDADE DE QUE NÃO RESULTOU PREJUÍZO, INSUFICIENTE, POR SI SO, PARA DESCLASSIFICAR O LICITANTE. A "RATIO LEGIS" QUE OBRIGA, AOS PARTICIPANTES, A OFERECEREM PROPOSTAS CLARAS E TÃO SÓ A DE PROPICIAR O ENTENDIMENTO À ADMINISTRAÇÃO E AOS ADMINISTRADOS. SE O VALOR DA PROPOSTA, NA HIPÓTESE, FOI PERFEITAMENTE COMPREENDIDO, EM SUA INTEIREZA, PELA COMISSÃO ESPECIAL (E QUE SE PRESUME DE ALTO NIVEL INTELECTUAL E TÉCNICO), A PONTO DE, AO PRIMEIRO EXAME, CLASSIFICAR O CONSÓRCIO IMPETRANTE, A AUSÊNCIA DE CONSIGNAÇÃO DA QUANTIA POR "EXTENSO" CONSTITUI MERA IMPERFEIÇÃO, BALDA QUE NÃO INFLUENCIOU NA "DECISÃO" DO ÓRGÃO JULGADOR (COMISSÃO ESPECIAL) QUE TEVE A IDEIA A PERCEPÇÃO PRECISA E INDISCUTÍVEL DO "QUANTUM" OFERECIDO. O FORMALISMO NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO NÃO SIGNIFICA QUE SE POSSA DESCLASSIFICAR PROPOSTAS EIVADAS DE SIMPLES OMISSÕES OU DEFEITOS IRRELEVANTES. SEGURANÇA CONCEDIDA. VOTO VENCIDO.

(STJ - MS: 5418 DF 1997/0066093-1, Relator: Ministro DEMÓCRITO REINALDO, Data de Julgamento: 25/03/1998, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJ 01.06.1998 p. 24RDJTJDFT vol. 56 p. 151RDR vol. 14 p. 133)

PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL. Regularidade com ressalva pelo atraso no envio de dados do SIM-AM, com aplicação da multa do art. 87, III, ?b?, da Lei Complementar nº 113/05.

(TCE-PR 30835617, Relator: IVENS ZSCHOERPER LINHARES, Segunda Câmara, Data de Publicação: 13/05/2019)

E na mesma esteira, os precedentes deste Tribunal de Contas:

EMENTA - RECURSO ORDINÁRIO DECISÃO SINGULAR ATO DE PESSOAL CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA REMESSAINTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS MULTA PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE EXCLUSÃO DA MULTA RECOMENDAÇÃO PROVIMENTO. 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, analisado o caso concreto e observada a legalidade dos atos julgados, com fundamento no princípio da razoabilidade, entende-se cabível excluir a multa imposta ao recorrente em razão da remessa intempestiva de documentos e recomendar ao atual gestor que observe com maior rigor o prazo para envio ao Tribunal de Contas.

(TCE-MS - RO: 1059252011001 MS 1715881, Relator: WALDIR NEVES BARBOSA, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 2348, de 31/01/2020)

EMENTA - RECURSO ORDINÁRIO DECISÃO SINGULAR ATO DECONTRATAÇÃO TEMPO DETERMINADO NÃO REGISTRO REMESSAINTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS APLICAÇÃO DE MULTA RAZÕESRECURSAIS ATENDIMENTO AOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS NECESSIDADE TEMPORÁRIA EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO COMPROVAÇÃO RECURSO PROVIDO REGISTRO DO ATO EXCLUSÃO DAMULTA. A comprovação de que o Contrato de Trabalho por Tempo Determinado atingiram os objetivos constitucionais e legais estabelecidos motiva o provimento ao recurso ordinário, para registrar o ato de contratação e exclui ra multa infligida.

(TCE-MS - RO: 005022014001 MS 1868771, Relator: FLÁVIO KAYATT, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 2086, de 29/05/2019)

EMENTA - RECURSO ORDINÁRIO ATO DE ADMISSÃO DE PESSOAL DECISÃO SINGULAR NÃO REGISTRO MULTAS RAZÕES RECURSAIS APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS REQUISITOS LEGAIS REGISTRO EXCLUSÃO DAS MULTAS PROVIMENTO. Verificado que a contratação preenche os requisitos legais vigentes, é dado provimento ao recurso interposto, para registrar o ato de admissão e excluir as multas aplicadas.

(TCE-MS - RO: 030142012001 MS 1811779, Relator: MARCIO CAMPOS MONTEIRO, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 2192, de 09/09/2019)

Por fim, reafirmo que a falha formal constatada pela decisão não prejudicou a análise da execução financeira do Contrato n. 16/2010, uma vez que declarada

REGULAR, motivo pelo qual, no mérito, entendo que a decisão recorrida deve ser reformada, porquanto, independentemente da irregularidade na remessa dos documentos, é certo que os atos praticados atingiram os objetivos constitucionais e legais aplicáveis ao caso.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, com fundamento na regra do art. 73, § 3º, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, **VOTO** nos termos de:

I – conhecer do Pedido de Revisão interposto pela Sr. **Ilson Portela, Ex-Presidente da Câmara Municipal de Maracaju;**

II – dar provimento ao Pedido de Revisão para o fim de **rescindir** os termos dispositivos **do item 2."b"** do Acórdão AC00-G.MJMS-216/2015, para o fim de tornar insubsistentes e, assim, sem quaisquer efeitos jurídicos, a manutenção da multa equivalente a 30 (trinta) UFERMS ao requerente, ante a ausência de prejuízo pela remessa intempestiva dos documentos, mantidos intactos os demais comandos da decisão;

III – determinar a intimação do resultado do julgamento ao peticionário, nos termos do art. 50, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, e do art. 99 do Regimento Interno deste Tribunal.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em conhecer e dar procedência ao pedido de revisão.

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

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, 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, 29 de setembro de 2021.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

GLX / VAB/dssm