ACÓRDÃO - AC00 - 1811/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/17775/2015/001
PROTOCOLO	: 1984209
TIPO DE PROCESSO	: RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	: SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
RECORRENTE	: SILVIO CESAR MALUF
RELATOR	: CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – DECISÃO SINGULAR – CONTRATAÇÃO PÚBLICA REGULAR – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – MULTA – PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE – LINDB – EXCLUSÃO DA PENALIDADE – RECOMENDAÇÃO – CONHECIMENTO – PROVIMENTO.

Conquanto a legislação estabeleça a aplicação de multa nos casos em que os documentos são enviados extemporaneamente ao Tribunal, a jurisprudência desta Casa tem admitido, em situações excepcionais, a substituição da penalidade por recomendação, nas hipóteses de atraso não exagerado e de legalidade dos atos analisados, considerando a ausência de prejuízo ao erário, em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, nos termos das disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e inovações produzidas pela Lei nº 13.655/2018.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 11ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 10 de novembro de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pelo **conhecimento** do Recurso Ordinário interposto pelo Sr. **Silvio Cesar Maluf**, Ex-Secretário de Justiça e Segurança Pública do Estado de Mato Grosso do Sul, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 149 e seguintes da Resolução Normativa nº 76/2013; no mérito, pelo **provimento** do pedido formulado, para o fim de **excluir os itens "4" e "5"** da Decisão Singular **DSG – G.JD – 12538/2018**, prolatada nos autos do Processo TC/17775/2015, no sentido de desobrigar o recorrente da sanção anteriormente imposta pela intempestividade na remessa de documentos a esta Corte de Contas, ante a ausência de prejuízo pelo atraso, nos termos dos art. 22 da LINDB c/c art. 170, § 5º, II, da Resolução Normativa nº 76/2013 e precedentes desta Corte de Contas; e pela **recomendação** ao atual responsável para que observe, com maior rigor, os prazos para remessa de documentos obrigatórios a esta Corte de Contas, nos termos art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012.

Campo Grande, 10 de novembro 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 **Silvio Cesar Maluf**, CPF nº 044.450.608-01, Ex-Secretário de Justiça e Segurança Pública do Estado de Mato Grosso do Sul, em face da **Decisão Singular DSG – G.JD – 12538/2018**, prolatada nos autos do processo TC/17775/2015, na qual se decidiu pela regularidade da formalização contratual, do 1º e 2º termos aditivos e dos atos da execução financeira do Contrato nº 029/2015, com aplicação de multa de 30 UFERMS, pela remessa intempestiva de documentos ao Tribunal de Contas.

O recorrente e ordenador de despesas à época, interpôs o presente recurso alegando que não houve intempestividade na remessa dos documentos, justificando que não deveria ser considerada a remessa com data de 22/10/2015, enviada pelo OF. N. 520/2015/GAB/CS/SEJUSP/MS, protocolo 001640350, mas sim o ofício de mesmo número, enviado em 18/08/2015, protocolo 001624352, e que este teria cumprido o prazo regimental e, portanto, descaracterizada a intempestividade.

Ressalta que a intempestividade constatada no envio das documentações não acarretou danos ao erário, não houve sonegação de dados, falta de transparência na prestação de contas e, tampouco, houve a violação de preceitos legais no que concerne à elaboração do contrato, ou seja, tudo transcorreu de forma a atender às exigências legais pertinentes.

Disse que a ocorrência da intempestividade no envio de documentos obrigatórios não gera nulidade, nem acarreta vícios capazes de macularem a respectiva remessa.

Assim, alega que pelo princípio da razoabilidade e proporcionalidade, o atraso ocasiona somente mera formalidade, não gerando nenhum prejuízo ao Erário Público, uma vez que foi atingida sua finalidade, e que não houve dano ao erário e por tal razão, não deve persistir a multa aplicada.

Ao final, face às razões e fundamentos apresentados, pugnou pelo provimento do presente recurso, visando reformar a Decisão proferida, com o fim de anular a multa aplicada.

O recurso foi recebido pelo Presidente deste Tribunal, por meio do Despacho DSP – GAB.PRES. 30461/2019.

A Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parceiras – Coordenadoria de Licitações e Contratações do Estado, pela Análise **ANA – DFLCP/CLCE – 2089/2020**, manifestou-se pelo **INDEFERIMENTO** das razões

apresentadas para análise, pelos motivos expostos, opinando pela manutenção da DECISÃO SINGULAR DSG - G.JD - 12538/2018 (fls. 262/264 - TC/17775/2015).

O Ministério Público de Contas emitiu o Parecer **PAR – 2ª PRC – 4544/2020**, onde opinou pelo **conhecimento e improvimento** do presente recurso, de modo que a r. decisão recorrida seja mantida em sua integralidade.

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

O recorrente se insurge contra a seguinte decisão:

> "Mediante o exposto, e acolhendo a opinião da Equipe Técnica da 3ª Inspetoria de Controle Externo e do Parecer exarado pelo douto Ministério Público de Contas, **DECIDO:**
>
> 1 - Pela **REGULARIDADE** da formalização do Contrato n. 029/2015, celebrado entre a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Mato Grosso do Sul – SEJUSP e a empresa Paraná Refeições Industriais Eireli - ME, nos termos do inciso I, do art. 59 da Lei Complementar n. 160, de 02 de janeiro de 2013;
>
> 2 – Pela **REGULARIDADE** da formalização dos aditamentos (1º e 2º Termos Aditivos), nos termos do art. 59, I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 120, §4º da Resolução Normativa TC/MS nº 076/2013;
>
> 3 – Pela **REGULARIDADE** da execução financeira contratual, nos termos do art. 59, I da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 120, III da Resolução Normativa TC/MS nº 076/2013;
>
> 4 - Pela aplicação de **MULTA** equivalente a 30 (trinta) UFERMS ao Sr. Silvio Cesar Maluf, responsável à época, portador do CPF nº 044.450.608-01, nos

termos do artigo 44, I c/c o artigo 46 da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 c/c o art. 170, §1º, "a", da Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013;

5 - Pela **CONCESSÃO DO PRAZO** de 60 (sessenta) dias para que o responsável acima citado recolha o valor referente à multa junto ao FUNTC, comprovando nos autos no mesmo prazo, conforme o art. 172, I, II e §1º da Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013 c/c. o art. 83 da Lei Complementar Estadual nº 160/2012;

6 - Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado do julgamento aos interessados, nos termos do art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 70, §2º, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013", (fls. 262/264 do processo originário).

No presente caso, a questão discutida se restringe na manutenção ou não da multa aplicada pela remessa intempestiva de documentos a esta Corte de Contas, a fim de apreciar a formalização contratual, do 1º e 2º termos aditivos e dos atos da execução financeira do Contrato celebrado pelo jurisdicionado.

Ressalta-se que foram consideradas legais e regulares as fases da contratação acima listadas.

Evidenciando a impropriedade arguida, constata-se que foi arbitrada multa no valor de 30 (trinta) UFERMS em razão da remessa intempestiva dos documentos referentes ao instrumento contratual (2ª fase), contrariando o que é estabelecido no Anexo I, Capítulo III, Seção I, item 1.2.3, letra A, da Instrução Normativa TC/MS nº 35, de 14/12/2011.

O requerente pugna pela exclusão da multa aplicada, ao argumento de que o encaminhamento extemporâneo ocorreu por erro formal, que não causou prejuízo ao erário ou à efetividade do controle externo.

Pela redação do referido dispositivo legal, percebe-se que o prazo para o envio dos documentos referentes ao instrumento contratual a esta Corte Fiscal é de 15 (quinze) dias úteis após a data da publicação do contrato, e no presente caso, conforme consta do fundamentado *decisum* recorrido, a remessa da documentação foi enviada fora do prazo permitido.

Sobretudo, constatamos que apesar do lapso, não trouxe qualquer prejuízo ao erário, constituindo impropriedade de natureza meramente formal, evidenciando que o atraso foi **inferior a 02 meses.**

Ab initio, destaca-se que a incidência de penalidade pecuniária em face da extemporaneidade no encaminhamento de documentos é ato formal, que se perfectibiliza com a superação do prazo legal entabulado, logo, independe da comprovação de dano, da efetividade do controle realizado, ou, tampouco, de elementos volitivos, tais como dolo e culpa do responsável.

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 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." (g.n.)

Cominando com tal dispositivo legal, faz-se necessário observar o disposto no art. 170, § 5º, II, da Resolução Normativa nº 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;**
>
> (...) (g.n.)

Com efeito, considera-se que a contratação foi declarada lícita, havendo apenas o atraso no envio dos documentos a esta Corte de Contas, sem, contudo, ter acarretado prejuízo na análise da regularidade do contrato, fato que deve ser considerado, em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Dessa forma, ocorre, contudo, que, a despeito da violação ser ato formal, a jurisprudência desta Casa tem admitido, em situações excepcionais, a substituição da penalidade por recomendação, nas hipóteses de atraso não exagerado.

Ademais, este Tribunal já proferiu decisão neste sentido:

> **TERMO DE CREDENCIAMENTO – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS – TERMOS ADITIVOS – FORMALIZAÇÃO – DISPOSIÇÕES LEGAIS – REMESSA INTEMPESTIVA – PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE – ATRASO MODERADO – REGULARIDADE – RECOMENDAÇÃO.**
>
> (...) A remessa intempestiva de documentos contraria a norma regimental, todavia, em homenagem ao princípio da razoabilidade e em observância ao atraso moderado e a regularidade dos atos praticados, é possível aplicar recomendação ao atual gestor para que observe com maior rigor os prazos para a remessa de documentos obrigatórios ao Tribunal de Contas. (TC/MS/6765/2018, AC01 – 261/2020, Cons. Rel. Waldir Neves Barbosa)

> **PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DIVERSOS – CONTRATO ADMINISTRATIVO – TERMO ADITIVO– FORMALIZAÇÃO – REGULARIDADE – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – RECOMENDAÇÃO.**
>
> O procedimento licitatório e a formalização do contrato administrativo e de seu termo aditivo, que evidenciam o cumprimento da legislação pertinente, são julgados regulares, porém, o atraso moderado no envio dos documentos ao Tribunal, utilizando-se do princípio da razoabilidade, resulta recomendação ao atual ordenador para maior atenção quanto aos prazos de remessa da documentação ao Tribunal de Contas. (TC/MS/9011/2018, AC01 – 343/2020, Cons. Rel. Waldir Neves Barbosa)

Nesses termos, dou provimento ao recurso para afastar a multa aplicada e recomendar ao atual gestor que observe com maior rigor o prazo para envio dos documentos ao Tribunal de Contas.

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 – Pelo **CONHECIMENTO** do Recurso Ordinário interposto por **Silvio Cesar Maluf**, CPF nº 044.450.608-01, Ex-Secretário de Justiça e Segurança Pública do Estado de Mato Grosso do Sul, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 149 e seguintes da Resolução Normativa nº 76/2013;

II – No mérito, pelo **PROVIMENTO** do pedido formulado, para o fim de excluir os **itens "4" e "5"** da Decisão Singular **DSG – G.JD – 12538/2018**, prolatada nos autos do Processo **TC/17775/2015**, no sentido de **desobrigar o recorrente** da

sanção anteriormente imposta pela intempestividade na remessa de documentos a esta Corte de Contas, ante a ausência de prejuízo pelo atraso, nos termos dos art. 22 da LINDB c/c art. 170, § 5º, II, da Resolução Normativa nº 76/2013 e precedentes desta Corte de Contas;

III – Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual responsável para que observe, com maior rigor, os prazos para remessa de documentos obrigatórios a esta Corte de Contas, nos termos art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012;

IV- Pela **INTIMAÇÃO** 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 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: 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, 10 de novembro de 2021.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

ARN/MSS/dssm