ACÓRDÃO - AC00 - 1483/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/12155/2014/001
PROTOCOLO	: 2090270
TIPO DE PROCESSO	: RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ALVORADA DO SUL
RECORRENTE	: JUVENAL DE ASSUNÇÃO NETO
ADVOGADOS	: FERREIRA & NOVAES SOCIEDADE DE ADVOGADOS – OAB/MS Nº 488/2011; GUILHERME AZAMBUJA FALCÃO NOVAES – OAB/MS Nº 13.997; LUIZ FELIPE FERREIRA DOS SANTOS – OAB/MS Nº 13.652; E OUTROS.
RELATOR	: CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – DECISÃO SINGULAR – CONTRATO ADMINISTRATIVO – EXECUÇÃO FINANCEIRA – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS – NÃO COMPROVAÇÃO DO CORRETO PROCESSAMENTO DA DESPESA – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTA – MANUTENÇÃO DA DIVERGÊNCIA DE VALORES – AUSÊNCIA DO TERMO DE ENCERRAMENTO – RESSALVA – PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE – REDUÇÃO DA SANÇÃO – CONHECIMENTO – PARCIAL PROVIMENTO.

Permanecendo a diferença entre os valores empenhados, liquidados e pagos, a irregularidade da execução contratual deve ser mantida, fato que revela correta a imposição de multa, por afronta à Lei n. 4.320/1964, cujo valor, mostrando-se elevado, merece ser reduzido, com fundamento na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), e inovações produzidas pela Lei n. 13.655/2018, e no Princípio da Razoabilidade, bem como considerado que a ausência de termo de encerramento do contrato pode ser objeto de ressalva e não de multa.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 5ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 15 de setembro de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em **conhecer e dar parcial provimento** ao recurso ordinário interposto pelo Sr. **Juvenal de Assunção Neto**, para **reformar** a DSG - **G.FEK - 3460/2018,** a fim de reduzir a sanção de multa aplicada no item "III", de 60 (sessenta) UFERMS para 40 (quarenta) UFERMS, em vista da afronta à Lei de Finanças Públicas nº 4.320/64.

Campo Grande, 15 de setembro de 2021.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

I - RELATÓRIO

Trata-se os autos de Recurso Ordinário interposto pelo Sr. **Juvenal de Assunção Neto**, CPF nº 830.904.951-04, Prefeito de Nova Alvorada do Sul à época, contra a Decisão Singular **DSG - G.FEK - 3460/2018,** que julgou o seguinte:

> "Diante disso, decido nos sentidos de:
>
> **I – declarar**, com fundamento no art. 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, **a regularidade** da celebração do Contrato n. 57/2014, realizado entre o Município de Nova Alvorada do Sul e a empresa Odontomed Canaa Ltda – ME;
>
> **II – declarar**, com fundamento no art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, **a irregularidade** da execução financeira do Contrato n. 57/2014, pela ausência de demonstração de documentos imprescindíveis à correta análise processual, tais como:
>
> a) Termo de Supressão de valor inicialmente contratado, violando-se o §1º, do art. 65, da Lei (federal) n. 8.666, de 1993;
>
> b) Notas de Anulação de Empenho, em confronto com os arts. 60, 63, § 2º, II, da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 e com o Capítulo III, seção I, n. 1.3.1, letra "b", item 1 e 2 da IN/TC/MS n. 35/2011;
>
> c) Termo de Encerramento de Contrato, em dissonância com o Capítulo III, seção I, n. 1.3.1, letra "b", item 7, da IN/TC/MS n. 35/2011.
>
> **III – aplicar multa**, ao Sr. Juvenal de Assunção Neto, Prefeito de Nova Alvorada do Sul à época do fato, inscrito no CPF n. 830.904.951-04, no valor correspondente ao de **60 (sessenta) UFERMS**, pela irregularidade descrita no inciso II, "a", "b" e "c", desta parte Dispositiva, nos termos dos arts. 21, X, 42, IX, 44, I, 45, I e 59, III, todos da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012;
>
> **IV – fixar o prazo** de 60 (sessenta) dias, contados da data da publicação desta Decisão no Diário Oficial (eletrônico) deste Tribunal (DOTCE/MS), para o apenado pagar o valor da multa que lhe foi infligida e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas – FUNTC, conforme as disposições dos arts. 50, I, 83, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, e do art. 172, §1º, I e II do Regimento Interno".

O presente pedido foi recebido como tempestivo e cabível pela Presidência desta Corte de contas, conforme Despacho DSP - GAB.PRES. - 6958/2021 nos termos do artigo 161 e seguintes do Regimento Interno.

A Divisão de Fiscalização de Saúde e o Ministério Público de Contas, pela **ANA - DFS - 5353/2021** e **PAR - 2ª PRC - 6930/2021,** opinaram pelo conhecimento e, no mérito, pelo **improvimento** do recurso.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar - Admissibilidade

Conheço do presente recurso, uma vez que foram atendidos os pressupostos de sua admissibilidade, pois o apelo é próprio, tempestivo e atende ao disposto no art. 159 do RITCE/MS.

MÉRITO.

Conforme consta da decisão recorrida, foi julgada **regular** a formalização do contrato administrativo nº 57/2014 e **irregular** a respectiva execução financeira, cujo objeto é a aquisição de materiais de consumo odontológico, para atender a demanda da saúde bucal do Município.

Salienta-se que na conclusão emitida pela Divisão Especializada, **ANA - 1ICE - 20848/2016**, no corpo dos autos originários, constatou-se que o gestor liquidou a presente contratação sem a observância de pressupostos fundamentais à regularidade do ato, quais sejam:

- a) Ausência do Restante das Notas de Empenho e ou Anulação de Empenho;

- b) Ausência do Restante dos Comprovantes de Despesas (Nota Fiscal /Recibo/ Duplicata) com atesto de recebimento, devidamente datado e assinado;

- c) Ausência do Restante dos Comprovantes de Pagamento com assinatura do responsável;

- d) Ausência do Termo de encerramento do Contrato.

Interposto o presente recurso, os autos foram encaminhados à Divisão de Fiscalização de Saúde para análise dos novos documentos remetidos, concluindo que tal documentação não foi capaz de sanar as impropriedades anteriormente constatadas, consoante **ANA - DFS - 5353/2021**.

O *Parquet*, ao emitir o parecer **PAR - 2ªPRC - 6930/2021**, coadunou com o entendimento do corpo especializado, opinando pelo improvimento do recurso.

Quanto ao mérito, manifesto minha parcial concordância com o pronunciamento exarado tanto pelo corpo técnico, quanto pelo Ministério Público de Contas, adotando como razões de decidir a respectiva análise e parecer, pelo que passo a discorrer.

1) Quanto à ausência do Restante das Notas de Empenho e ou Anulação de Empenho, Comprovantes de Despesas e Comprovantes de Pagamento com assinatura do responsável.

Pois bem, no que tange aos itens **"a", "b"** e **"c",** por pertencerem à mesma seara de formalização, discorrerei em conjunto.

Sobre os atos de **execução financeira**, vejo que foram realizados de forma irregular, em afronta à Lei de Finanças Públicas nº 4.320/64, mais precisamente em seus arts. 60 a 64.

Neste ínterim, quanto à liquidação, a supracitada Lei Federal nº 4.320/64 dispõe, nos arts. 62 e 63, § 2º, que:

> Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.
>
> Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
>
> (...)
>
> § 2º. A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
>
> I – o contrato, ajuste ou acordo respectivo;
>
> II – a nota de empenho;
>
> III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

No presente caso, com base na documentação disponibilizada pela municipalidade, verifica-se que o processamento da despesa transcorreu da seguinte forma:

Resumo Total da Execução	
Valor Inicial do Contrato	R$ 35.494,95
Notas de Empenho	R$ 57.690,45
Anulações	R$ 21.618,50

Saldo Notas de Empenho	**R$ 36.071,95**
Notas Fiscais	**R$ 25.593,45**
Ordens de Pagamento	**R$ 25.593,45**

Salienta-se, como se vê, que o valor empenhado superou o valor inicialmente contratado. Neste ínterim, o recorrente apresentou cópia do 1º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº 57/2014, por meio do qual 04 itens dos contratados tiveram o valor majorado, conforme peça 5. Porém, observa-se dos autos que não foi anexada a devida justificativa da necessidade de alteração do preço dos produtos, tampouco o parecer jurídico pertinente.

Em sede de recurso, o jurisdicionado apresentou 03 (três) notas de anulação de empenho (fls. 16/18), sendo que as de nº 1393/2014 e 1483/2014 já haviam sido incluídas nos valores dispostos na planilha supra, consoante ANA - 1ICE - 20848/2016, fls. 96/101 dos autos originários.

Outrossim, a única nota de anulação de empenho nova apresentada é a de nº 1501/2014, no valor de R$ 2.014,00. Ocorre que nem sequer está assinada, não permitindo, portanto, ser levada em consideração.

Ademais, mesmo que a supracitada nota de anulação de empenho fosse contabilizada, permaneceria a diferença entre os valores empenhados, liquidados e pagos, uma vez que os valores empenhados são superiores em R$ 10.478,50.

Sobre o tema, inclusive, esta Corte já decidiu da seguinte forma:

> **EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR – TERMO ADITIVO – EXECUÇÃO FINANCEIRA – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS – REMESSA INTEMPESTIVA – IRREGULARIDADE – MULTA – RECOMENDAÇÃO.** 1. O não envio da documentação referente ao parecer jurídico, justificativa, autorização do ordenador de despesas e publicação do extrato enseja a declaração da irregularidade da formalização do Termo Aditivo, assim como a ausência da anulação de empenho, em desacordo com a Lei Orçamentária n. 4.320/64, implica a irregularidade da execução financeira contratual. 2. As infrações decorrentes das irregularidades, assim como da intempestividade da remessa dos documentos, atraem a imposição de multa ao responsável, além da recomendação ao atual ordenador de despesas para que envie todos os documentos exigidos, obedecendo os prazos e condições estabelecidas no regramento legal desta Corte de Contas. *(Processo TC/23671/2012, Acórdão - AC02 - 277/2021, Relator Cons. Waldir Neves Barbosa, 29 de abril de 2021).*

2) Quanto à ausência do Termo de encerramento do Contrato.

No que se refere ao não envio do Termo de Encerramento da presente contratação, suficiente a imposição de ressalva, para que sejam observados todos os documentos obrigatórios a serem enviados ao Tribunal, de acordo com a legislação vigente.

Neste sentido, aliás, já tive oportunidade de decidir:

> **EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR – EXECUÇÃO FINANCEIRA – AUSÊNCIA DO ENVIO DO TERMO DE ENCERRAMENTO – REGULARIDADE COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.** A ausência do encaminhamento do termo de encerramento da contratação, em desacordo com o manual de documentos de remessa obrigatória desta Corte, vigente à época, evidencia falha passível de ressalva, quanto à declaração de regularidade da execução da despesa orçamentária do contrato, que realizada em conformidade com as disposições legais pertinentes, restando comprovado o correto processamento dos estágios da despesa orçamentária; e resulta a recomendação ao atual gestor para maior rigor no envio da documentação a esta Corte de Contas, a fim de que a falha não se repita. *(Processo TC/7158/2013, Acórdão - AC02 - 229/2021, Relator Cons. Waldir Neves Barbosa, 15 de abril de 2021).*

Posto isso, vê-se que a execução financeira do contrato não se comprovou, visto que destoante o valor empenhado, pago e liquidado, bem como a ausência de documentos essenciais prejudicou o correto processamento dos atos.

Em que pese a ausência do termo de encerramento ser passível de ressalva, a irregularidade constatada no processamento das despesas enseja a manutenção da decisão recorrida, porquanto correta a imposição de multa.

Entretanto, no presente caso, entendemos que o *quantum* da medida de sanção arbitrada mostra-se elevada, motivo pelo qual merece ser reduzida.

Isto porque, em decorrência da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com as inovações produzidas pela Lei nº 13.655/2018, o Princípio da Razoabilidade passou a ter grande importância nas decisões das esferas administrativa, controladora e judicial.

A LINDB renovada abusa de termos como “necessidade e adequação da medida imposta” (Parágrafo único do art. 20), “modo proporcional e equânime” (Parágrafo único do art. 21) ou “natureza e gravidade da infração” e “circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente” (§ 2º do art. 22).

Especificamente o *caput* do art. 22 da LINDB oferta um parâmetro de realidade relevantíssimo em matéria de hermenêutica, qual seja:

> **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.

Desta forma, dou parcial provimento ao recurso no sentido de reduzir a multa determinada pela **Deliberação DSG - G.FEK - 3460/2018,** no **item "III",** de **60 (sessenta) UFERMS** para **40 (quarenta) UFERMS, considerando que a ausência de termo de encerramento do contrato pode ser objeto de ressalva e não multa.**

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolhendo em parte o parecer do Ministério Público, **VOTO**:

I – CONHECER do Recurso Ordinário interposto por **Juvenal de Assunção Neto**, CPF nº 830.904.951-04, Prefeito de Nova Alvorada do Sul à época, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 159 e seguintes do RITC/MS;

II – No mérito, **DAR PARCIAL PROVIMENTO** ao Recurso interposto para **REFORMAR** a **Deliberação DSG - G.FEK - 3460/2018,** a fim de **REDUZIR** a sanção de multa aplicada no **item "III",** de **60 (sessenta) UFERMS** para **40 (quarenta) UFERMS,** em vista da afronta à Lei de Finanças Públicas nº 4.320/64;

III – INTIMAR os interessados do resultado deste julgamento, observado o que dispõe p 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 parcial 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 e Marcio Campos Monteiro.

Presente, o Exmo. Sr. Procurador do Ministério Público de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 15 de setembro de 2021.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

GLX / VAB/dssm