Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 681/2020

PROCESSO TC/MS	**:** TC/9559/2013/001
PROTOCOLO	**:** 1988814
TIPO DE PROCESSO	**:** RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	**:** FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE TERENOS
RECORRENTE	**:** LUIS ROBERTO PASQUOTTO MARIANI
RELATOR	**:** CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – CONVITE – AUSÊNCIA DA PESQUISA DE MERCADO E DA CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS TRABALHISTAS – REGULARIDADE COM RESSALVA – FORMALIZAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – REGULARIDADE COM RESSALVA – APLICAÇÃO DE MULTAS – ALEGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE DE PARTE – AUSÊNCIA DE DOCUMENTO PROBATÓRIO – NÃO EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE – REGULARIDADE FISCAL E COM A SEGURIDADE SOCIAL – EXIGÊNCIA OBRIGATÓRIA PARA TODAS AS MODALIDADES – EXCESSO DA MULTA APLICADA – REDUÇÃO DO VALOR – ENVIO EXTEMPORÂNEO – CONTRATAÇÃO LÍCITA E DA AUSÊNCIA DE PREJUÍZO – PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE – EXCLUSÃO DA SANÇÃO – PROVIMENTO PARCIAL.

A alegação de ilegitimidade de parte desacompanhada de documento probatório não exclui a responsabilidade do recorrente, considerando, ainda, que a delegação de competência não afasta completamente a responsabilidade do agente originariamente competente, já que a ele foi concedido o direito de praticar o ato diretamente ou escolher quem lhe fizesse às vezes, respondendo pela escolha do substituto e pelos atos que este pratica em seu nome; bem como que a Corte de Contas admite a exclusão de responsabilidade por infração condicionada à comunicação tempestiva do acontecimento.

Conforme determina a Lei Geral de Licitações e Contratos, a documentação relativa à regularidade fiscal e com a Seguridade Social é de exigência obrigatória, ainda que na modalidade convite, para contratação de obras, serviços ou fornecimento, e mesmo que se trate de fornecimento para pronta entrega; pelo que não pode ser dispensada, seja qual for a modalidade licitatória escolhida. Reconhecida a irregularidade, mas verificado o excesso de valor da multa aplicada, comparada com a de casos semelhantes, a redução é medida que se impõe.

Conquanto a legislação estabeleça a aplicação de multa nos casos em que os documentos são enviados extemporaneamente ao Tribunal, o fato de a contratação ser declarada lícita e da ausência de prejuízo deve ser considerado, em observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, o que permite excluir a sanção aplicada e recomendar ao atual gestor que observe com maior rigor o prazo para envio da documentação.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 17ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 29 de junho a 2 de julho de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, **em conhecer e dar parcial provimento** ao recurso ordinário interposto pelo Sr. **Luís Roberto Pasquatto Mariani**, no sentido de reduzir de 100 UFERMS para 50

UFERMS a multa pela ausência de Certidão Negativa de Débito Trabalhista e excluir a sanção no valor de 30 (trinta) UFERMS, aplicada pela remessa intempestiva de documentos a esta Corte de Contas, mantendo-se inalterados os demais comandos proferidos no **Acórdão AC0-1481/2017**, prolatado nos Autos TC/9559/2013.

Campo Grande, 2 de julho de 2020.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Trata os Autos de Recurso Ordinário interposto pelo Ex-Diretor do Departamento Municipal de Saúde do Município de Terenos/MS, **Senhor Luís Roberto Pasquatto Mariani** (CPF/MF 085.093.408-70).

Insurge o Recorrente em desfavor da **Deliberação AC1-1481/2017** que na 24ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, de 08 de novembro de 2016, por unanimidade, assim deliberou:

> ***ACÓRDÃO***
>
> *Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 24ª Sessão Ordinária, da Primeira Câmara, de 8 de novembro de 2016, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela regularidade do procedimento licitatório na modalidade Convite, n. 21/2013, com ressalva pela falta da pesquisa de mercado e, pela não remessa da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, pela regularidade da formalização e da execução financeira do Contrato Administrativo n. 108/2013, com ressalva pela remessa intempestiva dos documentos da execução financeira, pela aplicação de multa ao Sr. Luis Roberto Pasquotto Mariani, no valor equivalente a 130 (cento e trinta) UFERMS.*

Notificado do julgamento proferido por esta Corte de Contas, o Senhor **Luís Roberto Pasquatto Mariani** apresenta Recurso Ordinário (peça 01) requerendo a reforma da deliberação proferida, ante a ausência da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, por se tratar de processo na modalidade Convite.

A respeito da intempestividade na remessa, ressalta que a Portaria 068/2013 suspendeu a contagem de prazo para remessa de documentos a esta Corte de Contas, motivo pelo qual não pode prosperar a sanção aplicada.

Ao final, requer seja julgado pela regularidade todos os atos, bem como a exclusão da multa imposta.

O recurso foi recebido pelo Presidente deste Tribunal, por meio do Despacho DSP-GAB.PRES 29680/2019.

Os Autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que emitiu o Parecer PAR-4ª-PRC-20024/2019, opinando pelo conhecimento e não provimento do Recurso Ordinário ora interposto.

É o breve RELATÓRIO. Passo às razões do VOTO.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

I - CONHECIMENTO

O 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 – DO MÉRITO

Com a interposição recursal em face do **Acórdão AC01-1481/2017**, os autos foram submetidos à análise do Ministério Público de Contas, que opinou pelo conhecimento do Recurso e pelo seu não provimento, mantendo-se inalterada a deliberação em questão.

No que diz respeito a indispensabilidade da comprovação de regularidade fiscal nos casos de contratação direta, já decidiu o Tribunal de Contas da União:

> *Entendimento prevalecente nesta Corte, segundo o qual:*
>
> *a) por força do disposto no art. 195, § 3º, da Constituição Federal, que torna sem efeito, em parte, o permissivo do art. 32, § 1º, da Lei 8.666/1993, a documentação relativa à regularidade fiscal e com a Seguridade Social, prevista no art. 29, inciso IV, da Lei 8.666/1993, é de exigência obrigatória nas licitações públicas, ainda que na modalidade convite, para contratação de obras, serviços ou fornecimento, e mesmo que se trate de fornecimento para pronta entrega; e*
>
> *b) a obrigatoriedade de apresentação da documentação referida no subitem anterior é aplicável igualmente aos casos de contratação de obra, serviço ou fornecimento com dispensa ou inexigibilidade de licitação, "ex vi" do disposto no § 3º do art. 195 da CF. Precedentes citados: Decisão n.º 705/94-Plenário e Acórdão n.º 457/2005-2ª Câmara. Acórdão n.º 3146/2010-1ª Câmara, TC-022.207/2007-6, rel. Min. Augusto Nardes, 01.06.2010.* **(Grifei)**

Assim, como regra geral, não se pode dispensar a exigência de regularidade trabalhista nas licitações públicas, seja qual for a modalidade licitatória escolhida.

Há de salientar que se deve exigir a CNDT também nas licitações em que não se verifica a responsabilidade subsidiária porque, além de propiciar a escolha de contratado idôneo pela administração, a exigência tem a finalidade de proteger bem jurídico de maior valor, qual seja a garantia de remuneração pelo trabalho humano.

Desta forma, assentada a finalidade principal da norma, no sentido de propiciar maior efetivação ao fundamento constitucional da valorização do trabalho humano,

conclui-se que, em regra, a CNDT deverá sempre ser exigida, em quaisquer tipos de contratações da administração pública.

Ademais, o Tribunal Superior do Trabalho – TST, já se manifestou a respeito:

> *Para expedição da CNDT, organizou-se o Banco Nacional de Devedores Trabalhistas - BNDT, centralizado no Tribunal Superior do Trabalho, a partir de informações remetidas por todos os 24 Tribunais Regionais do Trabalho do país. Deste Banco – BNDT – constam as pessoas físicas e jurídicas que são devedoras inadimplentes em processo de execução trabalhista definitiva.*
>
> *A Lei de Licitações, alterada pela Lei nº 12.440/2011, exige do interessado em participar do certame licitatório a prova de sua regularidade trabalhista (art. 27, IV), a ser feita por meio da apresentação, dentre outros documentos, da CNDT atestando a inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho (art. 29, V).*

Há de se ressaltar que esta Corte de Contas já se manifestou a respeito da exigência da referida certidão, senão vejamos:

> *É o relatório. Todos os contratos administrativos derivados de procedimento licitatório deverão respeitar as normas previstas na Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011 e na Lei Federal nº 12.440/11. Ressalta-se ainda que a falta de apresentação de qualquer documento instituído por lei afronta os princípios da legalidade, isonomia e moralidade. O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1054/2012, Plenário, expediu recomendação a todas as unidades centrais e setoriais do sistema de controle interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, no sentido de orientarem os órgãos e entidades a eles vinculados a exigirem das empresas contratadas, por ocasião de cada ato de pagamento, a apresentação da CNDT instituída pela Lei nº 12.440/11 (...)*
>
> *Diante do exposto, DECIDO: I - pela irregularidade do procedimento licitatório nº 20419/2012-11 (1ª fase), na modalidade Convite nº 145/2012 (...).*
>
> *(TCE-MS - PROCESSO LICITATÓRIO ADM: 020902013 MS 1309970, Relator: JERSON DOMINGOS, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 1120, de 17/06/2015)* **(Grifei)**

Com relação à alegação de ser parte ilegítima, pois não solicitou os materiais, não autorizou o processo licitatório e não homologou a licitação, tendo "apenas" participado do ato de assinatura do instrumento contratual "por pedido do Departamento de Licitação", não pode prosperar tal alegação, tendo em vista que, em nenhum momento o Recorrente comprovou estes argumentos, não passando de mero inconformismo com a decisão prolatada.

É de conhecimento que havendo delegação de competência, não há que se afastar completamente a responsabilidade do agente originariamente competente, já que a ele foi concedido o direito de praticar o ato diretamente ou, ainda, escolher quem lhe fizesse às vezes, respondendo pela escolha do substituto, bem como pelos atos que este pratica em seu nome.

Ademais, a Corte de Contas **admite a exclusão de responsabilidade** por infração em hipóteses previstas na Lei Complementar nº 160/2012[1], **condicionada à comunicação tempestiva do acontecimento**.

Ressalte-se que apesar de ser reconhecida a irregularidade, deve-se considerar que em casos semelhantes o valor da multa aplicada nessas situações tem sido em quantia inferior, ou seja, 50 UFERMS, conforme se constata do TC/13987/2013 e TC/24441/2016.

Assim, a multa aqui aplicada de 100 UFERMS pela ausência de certidão negativa de débito trabalhista, deve ser reduzida para 50 UFERMS.

No que diz respeito ao envio intempestivo de documentos à esta Corte de Contas, 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.

Todavia, embora seja de responsabilidade do gestor a organização administrativa e a adoção de medidas para o cumprimento das disposições, dentre elas a remessa dos documentos para este Tribunal dentro do prazo estabelecido, o que não foi cumprido, verifica-se que existem alguns processos nesta Corte de Contas (TC/119546/2012/001, TC/4323/2013/001), em que o Recorrente foi condenado ao pagamento da multa.

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

---

[1] 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.
§ 2º A exclusão da responsabilidade por infração está condicionada à comunicação tempestiva do acontecimento ao Tribunal e, conforme o caso, aos demais órgãos ou entidades competentes.
§ 3º As disposições deste artigo não prejudicam a aplicação da multa prevista nas disposições do art. 46.

[2] **O prazo limite para** a remessa de documentos obrigatórios ao Tribunal de Contas é de 15 (quinze) dias úteis, como previsto pela Instrução Normativa TCE/MS nº 35/2011, Anexo I, Capítulo III, Seção I, item 1.

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, 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;*

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

Ademais, este Tribunal já proferiu decisão neste sentido:

> ***RECURSO ORDINÁRIO – REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE – PREENCHIMENTO – CONHECIMENTO – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – CONTRATO ADMINISTRATIVO – REMESSA INTEMPESTIVA DA DOCUMENTAÇÃO – MULTA – ANÁLISE DOS ATOS – OBJETIVOS ATINGIDOS – DECISÃO DECLARATÓRIA DE REGULARIDADE – AFASTAMENTO DA MULTA APLICADA – POSSIBILIDADE – PROVIMENTO.*** *A decisão recorrida deve ser reformada, porquanto, independentemente do tempo da remessados documentos a este Tribunal, relativos ao procedimento licitatório e ao Contrato Administrativo, é certo que os atos praticados atingiram os objetivos constitucionais, legais e regulamentares estabelecidos, conforme termos da própria decisão recorrida, que declarou a regularidade dos atos da gestora municipal, ora recorrente; diante do que, deve ser excluída a multa a essa aplicada pela remessa intempestiva da documentação.*

(TC/19450/2015/001, Relator Cons. Flávio Kayatt, Deliberação AC00 - 2948/2018, D.O. 14/12/2018).

CONTRATO FINANCEIRO – AQUISIÇÃO DE MATERIAL HOSPITALAR – FORMALIZAÇÃO – REQUISITOS LEGAIS – OBEDIÊNCIA – EXECUÇÃO FINANCEIRA – CUMPRIMENTO DO OBJETO – EXATIDÃO DE VALORES – REGULARIDADE – DOCUMENTOS – REMESSA INTEMPESTIVA – AUSÊNCIA DE PREJUÍZO – RECOMENDAÇÃO. *(...) A remessa intempestiva de documentos não inviabiliza a declaração de regularidade do ato, caso nenhum prejuízo traga ao erário, acarretando recomendação ao jurisdicionado para que observem rigorosamente os prazos para a remessa das prestações de contas. (TC/19787/2012, Relator Cons. Osmar Domingues Jeronymo, Deliberação AC02 -1219/2016, D.O. 08/11/2016).*

Nesses termos, dá-se provimento parcial ao recurso a fim de reduzir para 50 UFERMS a multa pela ausência de Certidão Negativa de Débito Trabalhista e afastar a multa aplicada pela remessa intempestiva de documentos à esta Corte de Contas 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- Conhecer do presente como **Recurso Ordinário** interposto por **Luís Roberto Pasquatto Mariani** (CPF/MF 085.093.408-70), Ex-Diretor do Departamento Municipal de Saúde do Município de Terenos/MS, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 149 e seguintes do RITC/MS (Resolução Normativa nº 76/2013);

II- No mérito, **DAR PROVIMENTO PARCIAL** ao pedido formulado, no sentido de reduzir de 100 UFERMS para 50 UFERMS a multa pela ausência de Certidão Negativa de Débito Trabalhista e excluir a sanção no valor de 30 (trinta) UFERMS, aplicada pela remessa intempestiva de documentos a esta Corte de Contas, mantendo-se inalterados os demais comandos proferidos no **Acórdão AC0-1481/2017**, prolatado nos Autos TC/9559/2013;

III- **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, 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, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

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

Campo Grande, 2 de julho de 2020.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

MSS/dssm