ACÓRDÃO - AC00 - 1360/2022

PROCESSO TC/MS	**:** TC/17943/2013/001
PROTOCOLO	**:** 1907556
TIPO DE PROCESSO	**:** RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE JARAGUARI
RECORRENTE	**:** VAGNER GOMES VILELA
RELATOR	**:** CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – AUSÊNCIA DE 9 CERTIDÕES – CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS COM O INSS –CERTIDÃO DE REGULARIDADE FISCAL JUNTO AO FGTS – CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS TRABALHISTAS – MULTA – IRREGULARIDADE – RAZÕES RECURSAIS – APRESENTAÇÃO DE PARTE DOS DOCUMENTOS FALTANTES – DESOBEDIÊNCIA AOS COMANDOS DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DA ADMISTRAÇÃO PÚBLICA – LEI Nº 8.666/93, ARTS. 27, 29, E 55, XIII – PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE – OBSERVÂNCIA – REFORMA DA DECISÃO – REDUÇÃO DA MULTA – PROVIMENTO PARCIAL.

1. A apresentação de apenas parte da documentação ausente no certame (falta de 9 Certidões: Certidão Negativa de Débitos com o INSS; Certificado de Regularidade de Situação com o FGTS; Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, das três empresas participantes) não é suficiente para afastar a irregularidade do procedimento licitatório e a multa ocasionada pelo não encaminhamento dos documentos (desobediência à Lei nº 8.666/93, arts. 27, 29, e 55, XIII), porém, sustenta a redução do valor aplicado, diante do saneamento parcial da irregularidade, com fundamento no art. 22 da LINDB c/c art. 181, § 4º, incisos I, II e III do Regimento Interno, e em observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

2. Provimento parcial do recurso para reformar o acórdão no sentido de reduzir a multa aplicada.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 13ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 22 de junho de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, pelo **conhecimento** do **Recurso Ordinário** interposto pelo Sr. **Vagner Gomes Vilela**, Ex-Prefeito do Município de Jaraguari – MS, por observância aos postulados de

admissibilidade prescritos nos artigos 149 e seguintes da Resolução TCE/MS nº 76/2013, vigente à época da interposição; e no mérito, pelo **provimento parcial** para reformar a deliberação AC01 - 752/2016, prolatada nos autos do Processo TC/17943/2013, **reduzindo a sanção de multa** aplicada no **item II**, no valor de 50 (cinquenta) UFERMS, pelo não encaminhamento de documentos solicitados por este Tribunal de Contas, para 05 (cinco) UFERMS, uma vez que a irregularidade foi sanada em partes, com fundamento no art. 22 da LINDB c/c art. 181, § 4º, incisos I, II e III do Regimento Interno, e em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Campo Grande, 22 de junho de 2022.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Vistos, etc.

Trata os autos de Recurso Ordinário, interposto pelo Ex-Prefeito do Município de Jaraguari – MS, Sr. Vagner Gomes Vilela, CPF nº 517.662.131-20, em face da Deliberação AC01 - 752/2016, proferida nos autos do Processo TC/17943/2013, que assim deliberou:

> "Diante do exposto, consubstanciado na documentação acostada aos autos e observada a análise da 3ª ICE e o parecer do Ministério Público de Contas, VOTO:
>
> I - Pela IRREGULARIDADE e ILEGALIDADE do procedimento licitatório Pregão Presencial n. 039/2013, realizado pela Prefeitura Municipal de Jaraguari, nos termos do inciso III, do art. 59 da Lei Complementar n. 160, de 02 de janeiro de 2013 c/c os inciso I do art. 120, da Resolução Normativa n. 76, de 11 de dezembro de 2013;
>
> II - pela APLICAÇÃO DE MULTA no valor de 50 (cinquenta) UFERMS ao Sr. Vagner Gomes Vilela, Prefeito Municipal de Jaraguari, pelo não encaminhamento de documentos solicitados pelo Tribunal de Contas, com fulcro no artigo 44, inciso I da Lei Complementar n. 160/2012 c/c o artigo 170, inciso I e seu § 1º, inciso I, alínea "a" da Resolução Normativa TC/MS n. 076/2013;
>
> III – pela concessão do prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento do valor da multa ao FUNTC, conforme o disposto no art. 83 da LC n. 160/12 c/c os incisos I e II do § 1º do art. 172 da RNTC/MS n. 076/13;
>
> IV – pela COMUNICAÇÃO do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50 da Lei Complementar n. 160, de 02 de janeiro de 2012.
>
> V – pela remessa dos autos, após o julgamento, à 3ª ICE, para acompanhamento e análise da formalização dos contratos e suas execuções financeiras, nos termos dos incisos II e III do artigo 120 da RNTC/MS n. 076/13."

Notificado do julgamento proferido por esta Corte de Contas, o Senhor Vagner Gomes Vilela apresenta Recurso (peça nº 01) requerendo a reforma da decisão prolatada.

O recorrente em suas razões esclarece que o ocorrido foi um erro material de natureza meramente formal, argumentando que quando na função de Gestor (prefeito) se torna muitas vezes dependente das atribuições funcionais dos servidores Municipais.

Relata a impossibilidade de estar presente em todos os atos da Gestão e encaminhar a documentação faltante.

Por fim, requer o recebimento do Recurso Ordinário bem como a reforma da **Deliberação AC01 - 752/2016**, dando o provimento total para a exclusão ou redução

da multa.

O recurso foi recebido pelo Presidente deste Tribunal, por meio do Despacho DSP - GAB.PRES. - 5005/2019.

A Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias na análise **ANA - DFLCP - 10035/2020**, manifestou pelo **provimento parcial** do Recurso, uma vez que das nove Certidões ausentes, o recorrente apresentou sete, no entanto ressalta que a irregularidade (ausência de envio de Documentos) permanece.

O Ministério Público de Contas, seguindo o mesmo entendimento da Divisão especializada, emitiu o Parecer **PAR - 3ª PRC - 1225/2021**, onde opinou pelo conhecimento e **parcial provimento**, de modo que a penalidade aplicada seja reduzida.

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 art. 149 e seguintes da Resolução Normativa TCE/MS nº 76/2013, vigente à época da interposição.

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

II – MÉRITO

No caso, a questão discutida se restringe na manutenção ou não da multa no valor de **50 (cinquenta) UFERMS**, detalhada no **item II**, da **Deliberação AC01 - 752/2016** em razão da ausência da Certidão Negativa de Débitos com o INSS, Certidão de Regularidade Fiscal junto ao FGTS e Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas.

Com a interposição recursal, foram os autos submetidos à análise da Divisão Especializada e do Ministério Público de Contas, que concluíram pelo conhecimento e provimento parcial do Recurso, uma vez que o recorrente trouxe em partes a documentação faltante.

Sendo assim, acompanho tal posicionamento por perceber que, de fato, o recorrente não logrou êxito em afastar totalmente as impropriedades apontadas, pelos motivos a seguir destacados:

- Irregularidade do Procedimento Licitatório ante a ausência documental;

Compulsando os autos, verificamos que em momento oportuno, não foram apresentadas as Certidões (Certidão Negativa de Débitos com o INSS; Certificado de Regularidade de Situação com o FGTS; Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas) das três empresas[1] participantes do certame, totalizando a **ausência de 09 (nove) Certidões**.

Sobre a temática, a Lei nº 8.666/93 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, em seu art. 55, XIII, determina que durante toda a execução do contrato sejam mantidas e asseguradas as condições de habilitação da empresa contratada, exigidas na licitação, vejamos:

> **Art. 55.** São **cláusulas necessárias** em todo contrato as que estabeleçam:
>
> (...)
>
> **XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. (g.n)**

Vale registrar ainda que essas exigências anteriormente relatadas estão consignadas nos arts. 27 e 29 do mesmo diploma legal, *in verbis:*

> **Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á** dos interessados, exclusivamente, **documentação** relativa a:
>
> I - habilitação jurídica;
>
> II - qualificação técnica;
>
> III - qualificação econômico-financeira;
>
> **IV – regularidade fiscal e trabalhista;**
>
> V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. (g.n)
>
> **[...]**
>
> **Art. 29.** A documentação relativa à **regularidade fiscal e trabalhista**, conforme o caso, consistirá em:
>
> **I -** prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);
>
> **II -** prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
>
> **III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal** do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

[1] **1 -** Mercodiesel Comércio de Peças Automotivas e Serviços Ltda;
2 - Auto Peças Rocket Ltda;
3 - Auto Center Mercepeças Ltda – EPP.

> **IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)**, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.
>
> **V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa**, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943. (g.n)

De acordo com a análise da Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias ANA - DFLCP - 10035/2020, fls. 19-22, o Recorrente, nesta oportunidade, apresenta justificativas e novos documentos para serem analisados, quais sejam:

- Empresa **Mercodiesel Comércio de Peças Automotivas e Serviços Ltda:** Certidão Negativa de Débitos Previdenciários e de Terceiros (fl. 6);

- Empresa **Auto Peças Rocket Ltda:** Certidão Negativa de Débitos Previdenciários e de Terceiros (fl. 9); Certificado de Regularidade do FGTS (fl. 10); Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (fl. 11);

- Empresa **Auto Center Mercepeças Ltda – EPP:** Certidão Negativa de Débitos Previdenciários e de Terceiros (fl. 12); Certificado de Regularidade do FGTS (fl. 13); Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (fl. 14).

Como demonstrado, o recorrente encaminhou parte da documentação faltante, uma vez que referente à empresa **Mercodiesel Comércio de Peças Automotivas e Serviços Ltda**, observa-se o envio de apenas uma das Certidões (Certidão Negativa de Débitos Previdenciários e de Terceiros), **permanecendo a ausência** do Certificado de Regularidade do FGTS e a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas.

Dito isso, e levando em consideração as alegações apresentadas pelo recorrente que trouxe aos autos **parte da documentação** referente ao procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial, constatamos que o mesmo não logrou êxito em sanar a irregularidade apontada na Deliberação AC01 - 752/2016.

Dessa forma compartilho do entendimento da Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias, igualmente do Ministério Público de Contas, no sentido de manter a irregularidade dos atos da 1ª fase.

Entretanto, entendo que o *quantum* da sanção arbitrada mostra-se elevada, motivo pelo qual merece ser reduzida, em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, creio que não podemos deixar de levar em consideração a boa fé do Recorrente em tentar sanar a irregularidade por meio da juntada de novos documentos.

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." (g.n.)

Cominando com tal dispositivo legal, faz-se 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 pelo 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 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.

Por tudo já exposto e sabendo que a dosimetria da multa, no âmbito do TCE, tem como referência o nível de gravidade dos ilícitos apreciados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, concluímos pelo **provimento parcial** do recurso no sentido de **reduzir** a multa determinada pela **Deliberação AC01 - 752/2016**, no **item II** no valor de **50 (cinquenta) UFERMS** para **05 (cinco) UFERMS.**

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 pelo recorrente, **VOTO**:

I – Pelo **CONHECIMENTO** do **Recurso Ordinário** interposto por **Vagner Gomes Vilela**, CPF nº 517.662.131-20, Ex-Prefeito do Município de Jaraguari – MS, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 149 e seguintes da Resolução TCE/MS nº 76/2013, vigente à época da interposição.

II – No mérito, pelo **PROVIMENTO PARCIAL** para **REFORMAR** a **Deliberação AC01 - 752/2016**, prolatada nos autos do Processo **TC/17943/2013**, **REDUZINDO** a sanção de multa aplicada no **item II**, no valor de **50 (cinquenta) UFERMS**, pelo não encaminhamento de documentos solicitados por este Tribunal de Contas, para **05 (cinco) UFERMS**, uma vez que a irregularidade foi sanada em partes, com fundamento no art. 22 da LINDB c/c art. 181, § 4º, incisos I, II e III do Regimento Interno, e em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

III – Pela **INTIMAÇÃO** dos 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, pelo conhecimento e provimento parcial do recurso.

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, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e a Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos (em Substituição Legal do Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo).

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

Campo Grande, 22 de junho de 2022.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

LBS/MSS/dssm