



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

DELIBERAÇÃO AC00 - 3279/2019

PROCESSO TC/MS	: TC/13987/2013/001
PROTOCOLO	: 1953622
TIPO DE PROCESSO	: RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CASSILÂNDIA
RECORRENTE	: DEBORA QUEIROZ DE OLIVEIRA MARIM
ADVOGADO	: LUCAS HENRIQUE DOS SANTOS CARDOSO – OAB/MS 19.344; JOÃO PAES MONTEIRO DA SILVA – OAB/MS 10.849.
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – TERMO DE CREDENCIAMENTO – EXECUÇÃO FINANCEIRA – AUSÊNCIA DE CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS TRABALHISTAS (CNDT) – RAZÕES RECURSAIS IMPROCEDENTES – NÃO PROVIMENTO.

A obrigação da regularidade trabalhista para a contratação pública decorre da lei 12.440/11, publicada, portanto, antes da celebração do contrato examinado, o que vincula o Gestor a comprovar a regularidade por meio da respectiva Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas. A ausência de comprovação da regularidade trabalhista sujeita o Gestor à multa que foi aplicada em conformidade com a legislação, razões recursais improcedentes. Recurso improvido.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 34ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 20 de novembro de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em **conhecer e negar provimento** ao Recurso Ordinário, interposto pela Sra. **Débora Queiroz de Oliveira**, mantendo-se, dessa forma, integralmente os comandos do **Acórdão AC02 -2274/2018** nos termos em que fora prolatado.

Campo Grande, 20 de novembro de 2019.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Tratam os autos do Recurso Ordinário (f.2/16), interposto por **Débora Queiroz de Oliveira**, Ex- Gestora do Fundo Municipal de Saúde de Cassilândia, *com fulcro*



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

no artigo 69 da Lei Complementar n. 160/2012 e art. 151, da Resolução Normativa n.76/2013, em face do Acórdão **AC02 – 2274/2018**, proferido pela 2ª Câmara deste Tribunal de Contas, no processo **TC/MS 13987/2013**, que declarou irregular e ilegal a inexigibilidade licitação, a formalização e execução financeira do Termo de Credenciamento n. 01/2013, aplicando multa no valor de 50 (cinquenta) UFERMS, *in verbis*:

Ante o exposto, acolho o r. parecer ministerial e **voto**:

1 – Pela irregularidade e ilegalidade da contratação pública direta iniciada por **Inexigibilidade Licitação** realizada pelo Fundo Municipal de Saúde de Cassilândia (CNPJ nº 14.540.893/0001-72), nos termos do inciso III do art. 59, cc. os incisos do IV e IX do art. 42, ambos da Lei Complementar nº 160/2012, cc. o inciso II e alínea “a” do inciso IV do art. 121 do Regimento Interno, em decorrência da **ausência de requerimento de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT**, exigência da Lei nº 8.666/93, art. 29, inciso V;

2 – Pela irregularidade e ilegalidade da formalização do Termo de Credenciamento celebrado entre o Fundo Municipal de Saúde de Cassilândia e a profissional Dra. Aline Fatima Beu Gomes (CPF nº 009.027.401-64), nos termos do § 2º do art. 49 da Lei Federal 8.666 de 21 de junho de 1993;

3 - pela irregularidade e ilegalidade da execução financeira do Termo de Credenciamento celebrado entre o Fundo Municipal de Saúde de Cassilândia e a profissional Dra. Aline Fatima Beu Gomes (CPF nº 009.027.401-64), por contaminação da irregularidade e ilegalidade da formalização do Termo de Credenciamento do qual a execução financeira decorreu, por analogia ao que dispõe o § 2º do art. 49 da Lei Federal 8.666 de 21 de junho de 1993.

4 – pela aplicação de multa no valor equivalente a **50 (cinquenta) UFERMS** sob a responsabilidade da Sra. Senhora **Débora Queiroz de Oliveira Marim**, ordenadora de despesas à época, inscrita no CPF nº 956.584.831-15, por infração à norma legal representada pelo não encaminhamento dos documentos obrigatórios exigidos na Lei nº 12.440/2011, atraindo a incidência do art. 44, I c/c o art. 45, I, ambos da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 172, I, “b”, e VI, § 1º, I e II do Regimento Interno aprovado pela Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013;

(...)

A recorrente se insurgiu contra a declaração de irregularidade e ilegalidade da inexigibilidade de licitação, da formalização, da execução financeira do Termo de Credenciamento n. 01/2013 e da aplicação de multa no valor de 50(cinquenta) UFERMS que lhe foi aplicada em virtude do não encaminhamento de documentos obrigatórios exigidos na lei 12.440/2011, Certidão Negativa de Débito Trabalhista, e nesse sentido iniciou suas razões esclarecendo que a exigência de tal documento não seria necessária, tendo em vista que a época, não fazia parte do rol de documentos exigidos no Manual de peças obrigatórias para remessa a essa Colenda Corte de Contas, conforme a Instrução Normativa 35/2011; avocou o Princípio da Vinculação ao Ato Convocatório, previsto no art. 41, caput da lei



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

8.666/93; frisou que o contrato ou qualquer documento equivalente não pode estabelecer condições distintas das fixadas no edital; e quanto a aplicação da multa, entende que este Egrégio Tribunal de Contas apenas tem aplicado pena de multa em casos que o Ordenador de tenha agido com má-fé, desídia intencional e dolosa de desvio de conduta, dilapidação do erário público ou manifesta intenção de causar lesão ou ter causado está aos cofres públicos.

Por fim, requereu o recebimento e o provimento do recurso, para que o novo julgado seja decidindo pela regularidade da contratação, da formalização e da execução financeira do termo de credenciamento e a suspensão em medida de urgência e até liminarmente.

O presente recurso foi interposto em 24/01/2019 e o Excelentíssimo Conselheiro Presidente desta Corte de Contas, ao proceder ao juízo de admissibilidade, considerou o recurso tempestivo e cabível, em conformidade com as normas estabelecidas nos artigos 149,150 e 151 do RITC/MS, recebeu-o com efeito suspensivo, consoante art. 68 da Lei Complementar 160/2012, determinando sua distribuição a esta Relatoria, conforme consta no despacho proferido em 25 de março de 2019, acostado às *f.18*.

De posse dos autos considerando que as questões recursais se apoiaram em questão exclusivamente de direito determinei a remessa ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer, conforme o descrito no Despacho **DSP – G.RC – 16312/2019, f.20**.

O ilustre representante do Ministério Público de Contas manifestou-se no parecer – PARECER PAR - 4ª PRC – 11946/2019 (*f.21/25*) entendendo que o recurso preenche os requisitos de admissibilidade; e no mérito, depois de ponderar as ocorrências e as justificativas arroladas, verificou que as razões recursais apresentadas não tem o condão de modificar a Decisão, tendo em vista que não trouxe nenhuma justificativa capaz de elidir as falhas encontradas, tão somente se limitou a argumentar que o referido documento não era exigido pela Instrução Normativa 35/2011; ressaltou que a partir da edição da lei n. 12.440/2011, todas as empresas que pretenderem participar de licitações públicas, incluindo contratações diretas, terão que apresentar a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas para comprovar a inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, consoante a determinação contida no art. 642-A do Decreto Lei n. 5452/1943 –CLT.

Concluiu opinando pelo conhecimento e negando provimento do recurso

Por fim, os autos vieram conclusos.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Considerando que o recurso é cabível, nos termos do artigo 69 da lei Complementar n.160/2012; foi apresentado dentro do prazo estabelecido no art. 69, *parágrafo único*, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, sob o aspecto formal, fora interposto por escrito e por parte legítima a fazê-lo; satisfazendo, portanto, os pressupostos intrínsecos (cabimento e legitimidade) e extrínsecos (regularidade formal e tempestiva) de admissibilidade, o recurso deverá ser conhecido.

MÉRITO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto por **Débora Queiroz de Oliveira**, Ex-Gestora do Fundo Municipal de Saúde de Cassilândia, com a finalidade de ver reformada a decisão do **Acórdão AC02 – 2274/2018**, proferido nos autos **TC/MS n. 13987/2013**, ante a ilegalidade e irregularidade da inexigibilidade da licitação, da formalização e execução financeira do Termo de Credenciamento e pela aplicação de multa no valor equivalente 50 (cinquenta) UFERMS pelo não encaminhamento de documentos obrigatórios.

Nas razões recursais ofertadas, a recorrente sustenta em seu inconformismo alegando, que a exigência da Certidão Negativa de Débito Trabalhista não fazia parte do rol de documentos exigidos no Manual de peças obrigatórias para remessa a essa Colenda Corte de Contas, conforme Instrução Normativa 35/2011; que a contratação fora realizada anterior a exigência da lei; avocou o Princípio da Vinculação ao Ato Convocatório, já que o Edital torna-se lei entre as partes, sendo assim o contrato estará sempre vinculado e ele; quanto a multa que lhe foi imposta, o requerente entendeu que a aplicação desta penalidade apenas se dá em casos em que o Ordenador de Despesas tenha agido com má-fé, desídia intencional e dolosa de desvio de conduta, dilapidação do erário público ou manifesta intenção de causar lesão ou ter causado esta aos cofres públicos, e que não seria o caso em questão.

Por fim requereu que o recurso fosse recebido pugnando pelo seu acatamento e provimento integral, para que seja prolatado novo julgado decidindo pela regularidade da contratação, da formalização e da execução do Termo de Credenciamento.

Analisando todo o processo (f.2/16) apresentado em sede de recurso e a manifestação do Ministério Público de Contas, observo que o recorrente não trouxe nenhum documento ou justificativa plausível que pudesse sanar a impropriedade, não logrou êxito em comprovar a juntada da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, ainda que fora do prazo.

E nessa assentada, vemos que assiste razão ao *i.* representante do Ministério Público de Contas, pois, realmente, a apresentação da mencionada certidão passou a ser obrigatória por meio da lei 12.440/11, mas sua obrigatoriedade somente se deu partir de 05 de fevereiro de 2012, quando começou a vigor, e o Termo de Credenciamento em questão foi realizado em 29 de abril de 2013.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

A lei 12.440/11 trouxe alterações pontuais na ordem jurídica gerando efeitos diretos na seara trabalhista e administrativa, ela alterou a CLT em seu art. 642-A que passou a dispor:

Art. 642-A. É instituída a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), expedida gratuita e eletronicamente, para comprovar a inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho.

§ 1º O interessado não obterá a certidão quando em seu nome constar:

I – o inadimplemento de obrigações estabelecidas em sentença condenatória transitada em julgado proferida pela Justiça do Trabalho ou em acordos judiciais trabalhistas, inclusive no concernente aos recolhimentos previdenciários, a honorários, a custas, a emolumentos ou a recolhimentos determinados em lei; ou

II – o inadimplemento de obrigações decorrentes de execução de acordos firmados perante o Ministério Público do Trabalho ou Comissão de Conciliação Prévia.

§ 2º Verificada a existência de débitos garantidos por penhora suficiente ou com exigibilidade suspensa, será expedida Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas em nome do interessado com os mesmos efeitos da CNDT.

§ 3º A CNDT certificará a empresa em relação a todos os seus estabelecimentos, agências e filiais.

§ 4º O prazo de validade da CNDT é de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data de sua emissão

É de se notar que a finalidade precípua para se criar a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas é limitar o acesso de empresas com débitos exigíveis decorrentes de relação de trabalho ao processo licitatório, porquanto a mesma lei modificou os artigos 27¹ e 29² da lei 8.666/93.

¹ Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

.....

IV – regularidade fiscal e trabalhista; (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

² Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

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;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Ao dispensar a apresentação de documentos ordenados por lei, o ordenador de despesas, feriu os princípios constitucionais da legalidade e moralidade, já que a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento das leis.

O administrador não pode fazer o que bem entender na busca do interesse público, ou seja, tem que agir segundo a lei, só podendo fazer aquilo que a lei expressamente autoriza e no silêncio da lei está proibido de agir.

Hely Lopes Meirelles define: *“A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”*.³

A ausência de *comprovação da regularidade fiscal* em relação a trabalhista se caracteriza uma grave irregularidade.

Quanto à alegação de que a aplicação da multa só se dá em casos em que o Ordenador de Despesas tenha agido com má-fé, desídia intencional e dolosa de desvio de conduta, dilapidação do erário público ou manifesta intenção de causar lesão ou ter causado esta aos cofres públicos, não exclui a sua responsabilidade de remeter os documentos que integram as prestações de contas, constitui obrigação cujo cumprimento deve ocorrer dentro dos prazos fixados, de modo a possibilitar o célere e correto exercício do controle, e percebe-se que nem mesmo depois de ter sido conscientizado da obrigatoriedade da apresentação da documentação, até o presente momento, em sede de recurso, não o fez.

Chama atenção Ulisses Jacoby⁴ que a multa revela o seu forte caráter pedagógico e efetiva uma justiça razoável em termos de contas públicas, pois a finalidade da norma é coercitiva e punitiva, e a imputação é meio de inibir a repetição de falha – fato gerador da sanção pecuniária, não se almejando um fim de conforto para o destinatário. O mesmo autor, apud *Edgar Camargo*, sobre o caráter das sanções oriundas dos Tribunais de Contas:

.... as sanções diferenciam daquelas de competência a exclusiva dos poderes judiciário e executivo... aproxima-se aqui, em sua essência, das sanções impostas pelo Poder Público, ao particular em razão de infrações administrativas (multas de trânsito, posturas municipais, meio ambiente, embargos de obras ou atividades, restrições ao exercício de atividades, etc.)

Dessa forma, considerando que os argumentos apresentados nas razões do recurso interposto são insuficientes e desprovidos da razão necessária a

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. (Incluído pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

³ MIRELES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

⁴ Jorge Ulisses Jacoby Fernandes in Reflexão sobre o parcelamento de multas impostas pelo Controle Externo. Ed. Fórum.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

desconstituir os fundamentos da multa aplicada, fato que impede este julgador de propor sua exclusão ou redução.

São as razões que fundamentam o voto.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, em conformidade com o parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO PARA QUE ESTE ÉGRÉGIO TRIBUNAL PLENO CONHEÇA** do Recurso Ordinário, por atender aos pressupostos de admissibilidade insertos no Regimento Interno e na Lei Orgânica deste Tribunal, para no **MÉRITO**, entretanto, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo-se, dessa forma, integralmente os comandos do **Acórdão AC02 -2274/2018** nos termos em que fora prolatado.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em conhecer e negar provimento ao Recurso Ordinário.

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

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

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

Campo Grande, 20 de novembro de 2019.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

GAB-
SETAC-MSS/dssm