# ACÓRDÃO - AC00 - 1466/2022

| | |
|---|---|
| **PROCESSO TC/MS** | : TC/4385/2016/001 |
| **PROTOCOLO** | : 2128423 |
| **TIPO DE PROCESSO** | : RECURSO ORDINÁRIO |
| **ÓRGÃO** | : PREFEITURA MUNICIPAL DE FÁTIMA DO SUL |
| **RECORRENTE** | : ERONIVALDO DA SILVA VASCONCELOS JUNIOR |
| **ADVOGADOS** | : SOUZA, FERREIRA & NOVAES - SOCIEDADE DE ADVOGADOS – OAB/MS 488/2011; LUIZ FELIPE FERREIRA DOS SANTOS – OAB/MS 13.652; IVAN GABRIEL MEDEIROS DA SILVA – OAB/MS 25.244 E OUTROS. |
| **RELATOR** | : CONS. RONALDO CHADID |

**EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – DECISÃO SINGULAR – EXECUÇÃO FINANCEIRA DO CONTRATO IRREGULAR – AQUISIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS PARA ATENDER AS FAMÍLIAS CADASTRADAS NO PROGRAMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – DESARMONIA – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS OBRIGATÓRIOS –NOTAS DE EMPENHO E/OU NOTAS DE ANULAÇÃO DE EMPENHO –COMPROVANTES DE DESPESAS COM ATESTO DE RECEBIMENTO DATADO E ASSINADO – COMPROVANTES DE PAGAMENTO COM ASSINATURA DO RESPONSÁVEL – TERMO DE ENCERRAMENTO DO CONTRATO – PLANILHA FINANCEIRA - SUBANEXO XVI – LEI QUE ESTABELECE O PROGRAMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO MUNICÍPIO –RELAÇÃO DOS BENEFICIADOS COM A DISTRIBUIÇÃO DAS CESTAS BÁSICAS – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – IRREGULARIDADE – MULTAS – INVIABILIZAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO – INTEMPESTIVIDADE DE 115 DIAS – ALEGAÇÕES E JUSTIFICATIVAS INSUFICIENTES – NÃO PROVIMENTO.**

1. Permanece a irregularidade da execução financeira do contrato, que celebrado para aquisição de cestas básicas, diante da ausência de documentação imprescindível, a qual restringe a verificação do correto processamento e da legitimidade da despesa, inclusive quanto ao critério para distribuição e os respectivos beneficiários.

2. A incidência de multa pela remessa intempestiva de documentos, com atraso de 115 (cento e quinze) dias, mostra-se adequada, uma vez que os argumentos apresentados de ausência de prejuízo e de dificuldades para cumprimento de prazos, por carência de pessoal e grande volume de processos e procedimentos administrativos, são insuficientes para afastá-la.

3. Não provimento do recurso ordinário.

## ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 14ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 29 de junho de 2022, ACORDAM os

Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, pelo **conhecimento** e **não provimento** do recurso interposto pelo Sr. **Eronivaldo da Silva Vasconcelos Júnior**, ex-Prefeito Municipal de Fátima do Sul/MS, mantendo-se inalterados os comandos constantes na r. DSG-G.- FEK n. 5108/2020 (fls. 179/183 do TC/04385/2016).

Campo Grande, 29 de junho de 2022.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

**RELATÓRIO**

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

1. RELATÓRIO

Trata-se de recurso ordinário interposto em face da r. Decisão Singular DSG - G.FEK - 5108/2020 (p. 179-193 do TC/4385/2016) que, dentre outras disposições, decidiu pela irregularidade da execução financeira, aplicação de multa de 60 (sessenta) UFERMS, 30 (trinta) pela desarmonia entre o contrato e os elementos de despesa e 30 (trinta) pela intempestividade da remessa de documentos obrigatórios.

O recurso foi declarado tempestivo e recebido no efeito suspensivo (p. 20).

Foi dada vista ao Ministério Público de Contas que emitiu DESPACHO DSP - 2ª PRC - 31172/2021 requerendo envio à unidade técnica (p. 23), requerimento indeferido pelo relator, conforme DESPACHO DSP - G.RC - 33220/2021 (p. 24).

Após, foi emitido PARECER PAR - 2ª PRC - 12867/2021 (p. 25-28), para conhecer do recurso ordinário e, no mérito, negar provimento.

É o relatório.

**VOTO**

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

**2. DA ADMISSIBILIDADE**

No exercício do juízo de admissibilidade estabelecido no artigo 9º, inciso VIII, alínea “a” da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, c/c o artigo 20, do Regimento Interno, o Exmo. Senhor Presidente do TCE/MS, considerando o recurso tempestivo, cabível e em conformidade com a legislação em vigor, recebeu-o à f. 20 e determinou sua distribuição a este Relator.

A interposição do recurso vislumbra-se ser cabível e adequação nos termos do artigo 69 da Lei Complementar n. 160/2012 e artigo 161, inciso II, alínea “a”, do Regimento Interno desta Corte de Contas aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018.

**3. DAS RAZÕES À PROPOSTA DE VOTO:**

**3.1 – Da ausência de documentos da execução financeira.**

As ocorrências que ensejaram a irregularidade da execução financeira, são as seguintes:

1. Ausência do Restante das Notas de Empenho e/ou Notas de Anulação de Empenho. (Art. 61 da Lei Federal n° 4.320/64 c/c Capítulo III, seção I, nº 1.3.1, letra “B”, item 1 e 2 da IN/TC/MS nº 35/2011);

2. Ausência do Restante dos Comprovantes de Despesas (Nota Fiscal /Recibo/ Duplicata) com atesto de recebimento, devidamente datado e assinado. (Capítulo III, seção I, nº 1.3.1, letra “B”, item 4 da IN/TC/MS nº 35/2011, art. 63 da Lei Federal n° 4.320/64 c/c art. 73, II, “b” da Lei Federal n° 8.666/93). 3. Ausência do Restante dos Comprovantes de Pagamento com assinatura do responsável. (Capítulo III, seção I, nº 1.3.1, letra “B”, item 3 da IN/TC/MS nº 35/2011 c/c o art. 64 da Lei Federal 4.320/64).

4. Ausência de Termo de encerramento do Contrato. (Capítulo III, seção I, nº 1.3.1, letra “B”, item 7da IN/TC/MS nº 35/2011).

5. Ausência de Planilha Financeira - Subanexo XVI. (Capítulo III, seção I, nº 1.3.1, letra “B”, item 12 da IN/TC/MS nº 35/2011).

6. Ausência Lei que estabelece o Programa de Segurança Alimentar no Município de Fátima do Sul. (art. 1º, § 1º da IN/TC/MS nº 35/2011).

7. Ausência da relação dos beneficiados com a distribuição das cestas básicas, com ciência do recebedor, conforme exemplo abaixo, ou outro documento similar para comprovação da efetiva liquidação da despesa. (Art. 63 da Lei 4.320/64 c/c o art. 120, III “b” da RN/TC/MS nº 76/2013).

Sobre esse assunto, alegou o recorrente que:

[...] todos os documentos tidos como ausentes no processo e relatados pelo nobre Conselheiro não são aptos a macular toda a execução financeira realizada de forma regular e devidamente comprovada nos autos.

Quanto à ausência de notas de anulação de empenho, apesar de não terem sido juntadas pelo Recorrente, é cediço que não podem embasar a irregularidade da execução financeira, visto que se trata de falha de natureza formal, nos termos do artigo 59, inciso II, da Lei Complementar n. 160/2012.

Isso, pois, a declaração de irregularidade é desproporcional ao fato, visto que o saldo de empenho não foi utilizado no curso da execução contratual, de modo que foi necessariamente cancelado no encerramento do exercício financeiro em razão da aplicação do princípio da anualidade orçamentária insculpido no art. 35, II da Lei Federal n.º 4.320/64, *in verbis*:

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

II - as despesas nele legalmente empenhadas. Nesse passo, considerando que foi comprovado o adimplemento da obrigação, com as notas de empenho, ordens de pagamento e notas fiscais, não há que se falar em irregularidade da execução financeira por ausência das notas de anulação de empenho, nos

termos do entendimento do próprio Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul:

[...]

Nesse sentido, resta claro que a ausência de notas de anulação de empenho não é apta a macular a execução financeira do contrato administrativo realizado pelo recorrente na época de sua gestão.

De outro lado, o Conselheiro também citou outros documentos que restaram ausentes no processo administrativo para declarar a irregularidade da execução financeira, contudo, na mesma linha da ausência das notas de anulação de empenho, têm-se que são documentos meramente formais e também não são suficientes para macular toda a execução financeira.

A ausência de termo de encerramento de contrato; planilha financeira e ausência de relação dos beneficiários da distribuição de cestas básicas não podem macular toda a execução financeira, pois, são falhas de natureza formal, consoante dispõe o próprio TCE:

[...]

Nota-se que no caso dos autos, a despesa realizada com o contrato fora devidamente empenhada, liquidada e paga, de modo que não há motivo, portanto, para se declarar a sua irregularidade, muito embora ausentes os documentos citados. Assim, necessário que seja reformada a decisão singular, a fim de que seja declara a regularidade da execução financeira do contrato administrativo n. 56/2014.

Não obstante a afirmação do recorrente, tem-se que a ausência dos documentos relacionados na r. Decisão recorrida prejudica a execução financeira do contrato, são de remessa obrigatória e imprescindíveis para o responsável desincumbir do dever de prestar contas.

A ausência de encaminhamento, ao contrário do que sustenta o recorrente, se trata de sonegação de documentos solicitados art. 42, inciso IV da Lei Complementar Estadual n. 160, de 2012, não se tratando de uma irregularidade formal.

Outrossim, não procede que o princípio da anualidade, invocado pelo recorrente, ensejaria necessária anulação de eventuais empenhos, visto que nos termos do art. 36 da Lei Federal n. 4320, de 1964, podem ser inscritos em restos a pagar:

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Ademais, considerando a ausência de encaminhamento de documentos da integral execução financeira, a unidade técnica não pôde verificar o que ocorreu na segunda fase, visto a pendência de documentos.

Entre os documentos solicitados, foram indicadas a lei que estabelece o Programa de Segurança Alimentar no Município de Fátima do Sul e a relação dos beneficiários com a distribuição das cestas, documentos necessários para liquidação e evidenciação da legitimidade da despesa.

Assim, a ausência de documento que demonstram a legitimidade da despesa não configuram irregularidades formais, visto que inviabilizam o pleno controle externo.

Nota-se que o precedente invocado, TC/56573/2011 (p. 9), não abrange todos os documentos faltantes, apenas o termo de encerramento do contrato, sem nada manifestar sobre *lei que autoriza o programa* e *lista de beneficiários*, não sendo possível o cotejo analítico do precedente com o caso dos autos.

Outrossim alegou o recorrente:

> Nota-se que no caso dos autos, a despesa realizada com o contrato fora devidamente empenhada, liquidada e paga, de modo que não há motivo, portanto, para se declarar a sua irregularidade, muito embora ausentes os documentos citados.

Entretanto, os documentos solicitados pelo controle externo e não encaminhado, são documentos relativos a legitimidade da despesa, sendo critério para distribuição e respectivos beneficiários.

Assim, não se pretendeu apenas verificar a aquisição das cestas, e sim a o critério para distribuição dos produtos e sua observância, o que não foi possível em razão do desatendimento da solicitação ao responsável.

Entende-se que os argumentos trazidos pelo recorrente não ensejam a alteração do entendimento adotado na r. Decisão recorrida.

**3.2– Da intempestividade.**

Sobre a intempestividade da remessa, alegou o recorrente em sua defesa:

> Nesse contexto, não há que se falar em aplicação de multa ao Recorrente por remessa intempestiva de documentos do contrato administrativo, pois toda a documentação foi encaminhada para essa Corte de Contas, de modo que o Procedimento, a Formalização do Contrato e a Execução do Contrato foram julgadas.
>
> No caso, inexiste qualquer prejuízo à Corte de Contas ou ao interesse público, os documentos referentes ao contrato administrativo, embora de modo intempestivo, foram entregues.

Em vista da ausência de prejuízos, o atraso no envio dos documentos deve ser relevado, requerendo, desde já, a compreensão da nobre Corte de Contas, por não se tratar de descumprimento voluntário do prazo e pelo cumprimento de todos os prazos previstos.

Todos os contratos são arquivados e as buscas são feitas manualmente, o que demanda um certo tempo para localização dos documentos relativos aos contratos em geral.

É oportuno e necessário considerar que se trata de um Município pequeno, que sofre com a carência de pessoal, mas tem grande volume de processos e procedimentos administrativos, que demandam excessiva formalidade.

O interior do Estado de Mato Grosso do Sul, não raras vezes, sofre com a ausência de mão de obra, bem como possui pouca verba para investimento e custeio para contratação de pessoal.

Nesse passo, a remessa intempestiva dos documentos do contrato administrativo não trouxe prejuízo ao erário e nem ao andamento processual, razão pela qual deve ser relevada.

Portanto, ante a necessidade de proceder com buscas manuais pelos documentos necessários para a apresentação das notas de empenho, o atraso de alguns dias é totalmente compreensível.

Ademais, o Município, na época de gestão do recorrente, disponibilizou ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul todos os documentos para a devida e regular inspeção, fornecendo os meios necessários para o controle da utilização dos recursos públicos. Tanto é verdade, que antes mesmo da própria inspeção pelo TCE/MS, foram anexados todos os documentos necessários, sem necessidade de intimação do antigo gestor.

Assim, se faz ponderar que a conduta irregular não se deu por vontade da administração, além disso, a remessa intempestiva dos documentos exigidos não trouxe prejuízo algum ao erário e nem ao andamento processual.

Dessa forma, mesmo com a remessa intempestiva de alguns documentos, o Município obteve êxito em sua obrigação constitucional de comprovar o correto processamento das despesas contratadas, o que, é o ponto fulcral da fiscalização por esta Corte de Contas, ou seja, o Município procedeu com a correta aplicação dos recursos públicos despendidos.

[...]

Do mesmo modo, importa anotar que o atraso no envio dos documentos da 2ª fase da formalização contratual fora de menos de 1 (um) mês da data limite, mais precisamente 14 dias de atraso, conforme se verifica com tabela elaborada pela própria Inspetoria do Tribunal de Contas, abaixo:

Fls.000014

SOUZA, FERREIRA & NOVAES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

**DA FORMALIZAÇÃO CONTRATUAL**

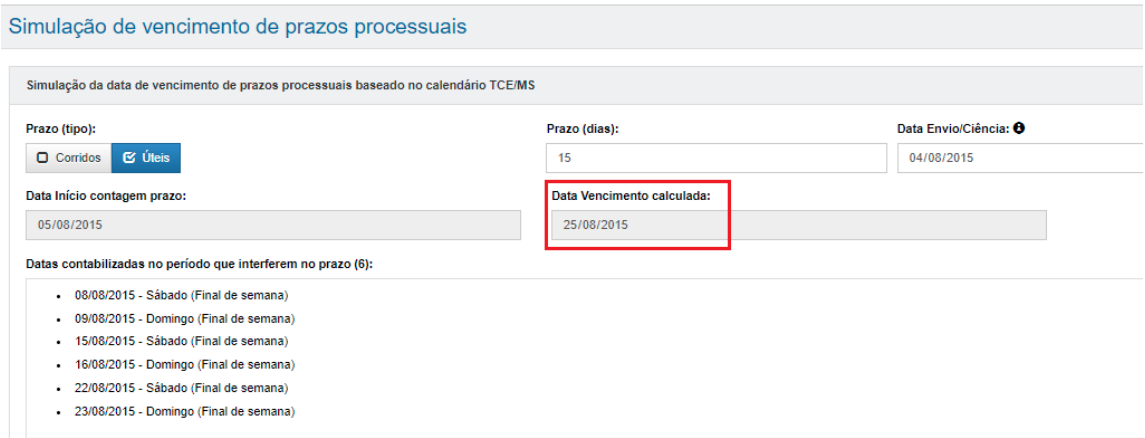
**I - DA TEMPESTIVIDADE DA PUBLICAÇÃO E REMESSA**

| Nº DO CONTRATO | DATA DA ASSINATURA | PÇ.; FS | PUBLICAÇÃO | PÇ; FS | REMESSA | PÇ; FS |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 056/2015 | 03/08/2015 | 18; 108/113 | 04/08/2015 TEMPESTIVO | 19; 115 | 18/12/2015 **INTEMPESTIVO** | 01; 02 |

***Publicação:*** *nos termos do art. 61, parágrafo único da Lei Nº. 8666/93 c/c o art. 1º, § 1º da IN/TC/MS nº 35/2011, alterada pela RN/TC/MS nº 5/2014.*
***Remessa ao Tribunal de Contas:*** *nos termos do Capítulo III, seção I, nº 1.2.1, "A" da IN/TC/MS n.º 35/2011.*

Quando da infração o art. 46 da Lei Complementar Estadual n. 160, de 2012 tinha a seguinte redação:

> Art. 46. A multa incidente sobre a falta de remessa **tempestiva** de informações, dados ou documentos ao Tribunal corresponde ao valor de uma UFERMS por dia de atraso, não podendo ultrapassar o valor correspondente ao de trinta UFERMS.




Assim, considerando a data em que o recorrente deveria ter encaminhado os documentos (25/08/2015) e a data em que foram encaminhados os referidos documentos (18/12/2015), ocorreu uma intempestividade de 115 (cento e quinze) dias, e não apenas 14 (quatorze) dias, como defendeu o recorrente.

O dispositivo que prevê a incidência de multa para a intempestividade,

prescreve conduta omissiva que não foi infirmada pelo recorrente.

Em sua defesa, o recorrente alega ausência de prejuízo e dificuldades para cumprimento de prazos, diante da carência de pessoal e grande volume de processos e procedimentos administrativos, que demandam excessiva formalidade.

Quanto a ausência de prejuízo, a norma não prevê necessidade de prejuízo para sua caracterização, ou seja, a intempestividade configurada enseja a aplicação de multa.

O elemento de carência de pessoal não é suficiente para afastar a reprovabilidade da conduta omissiva do presente em que houve atraso de 115 (cento e quinze) dias, o que superou muito, o prazo máximo sancionável por intempestividade, de 30 (trinta) dias (vigente à época).

Entende-se que os argumentos trazidos pelo recorrente, sobre intempestividade, não ensejam a alteração do entendimento adotado na r. Decisão recorrida.

**4. DOSIMETRIA:**

Quanto aos argumentos para redução da multa, em especial princípios da proporcionalidade e razoabilidade, tem-se que não merecem prosperar.

Tais princípios, dentre outros, já foram considerados pelo Tribunal Pleno quando aprovou o anteprojeto de Lei Complementar Estadual, pelo Legislativo Estadual quando discutiu em aprovou no decorrer de todo processo legislativo, culminando com a sanção do Chefe do Poder Executivo Estadual quando sancionou a Lei Complementar Estadual que previu a penalidade de mula por intempestividade.

Ora, presume-se legítima a aplicação da penalidade de multa por intempestividade, nos termos legais, cabendo ao penalizado trazer fato excepcional que justifique o afastamento da incidência normativa.

Quanto as demais irregularidades, relativas à ***1)*** *Ausência do Restante das Notas de Empenho e/ou Notas de Anulação de Empenho. (Art. 61 da Lei Federal n° 4.320/64 c/c Capítulo III, seção I, nº 1.3.1, letra "B", item 1 e 2 da IN/TC/MS nº 35/2011);* ***2)*** *Ausência do Restante dos Comprovantes de Despesas (Nota Fiscal /Recibo/ Duplicata) com atesto de recebimento, devidamente datado e assinado. (Capítulo III, seção I, nº 1.3.1, letra "B", item 4 da IN/TC/MS nº 35/2011, art. 63 da Lei Federal n° 4.320/64 c/c art. 73, II, "b" da Lei Federal n° 8.666/93).* ***3)*** *Ausência do Restante dos Comprovantes de Pagamento com assinatura do responsável. (Capítulo III, seção I, nº 1.3.1, letra "B", item 3 da IN/TC/MS nº 35/2011 c/c o art. 64 da Lei Federal 4.320/64);* ***4)*** *Ausência de Termo de encerramento do Contrato. (Capítulo III, seção I, nº 1.3.1, letra "B", item 7da IN/TC/MS nº 35/2011);* ***5)*** *Ausência de Planilha Financeira - Subanexo XVI. (Capítulo III, seção I, nº 1.3.1, letra "B", item 12 da IN/TC/MS n° 35/2011);* ***6)*** *Ausência Lei que estabelece o Programa de*

*Segurança Alimentar no Município de Fátima do Sul. (art. 1º, § 1º da IN/TC/MS nº 35/2011);* ***7)*** *Ausência da relação dos beneficiados com a distribuição das cestas básicas, com ciência do recebedor, conforme exemplo abaixo, ou outro documento similar para comprovação da efetiva liquidação da despesa. (Art. 63 da Lei 4.320/64 c/c o art. 120, III "b" da RN/TC/MS nº 76/2013),* configurando infrações previstas nos artigos 21, X, 42, IV e IX e 45, I, da Lei Complementar Estadual n. 160, de 2012.

Afiguram-se graves as infrações descritas, visto que tratam, em alguns casos deveres com apoios em previsões constitucionais que foram descumpridas. Ademais, em alguns casos podem impossibilitar o exercício do pleno controle externo, como ocorre em ralação à ausência de documentos essenciais à comprovação da correta realização das despesas.

As irregularidades, não evidenciam, em princípio, ocorrência de dano efetivo, sendo possível acarretar dano potencial, tendo em vista a *ausência de documentos determinantes para demonstração da legitimidade da despesa*.

Não havendo antecedentes a serem considerados, em razão da peculiaridade do caso e a recente inclusão das disposições da Lei 13.655, de 2018, que não permitiram ainda a sistematização de sua aplicação.

Em seu recurso o recorrente não trouxe os documentos faltantes e não justificou a contento sua ausência.

Por todo exposto, a multa originalmente aplicada, mostra-se adequada.

Por essas razões o julgamento a ser proposto, é do conhecimento e não provimento do recurso.

**DISPOSITIVO**

Por todo o exposto, acolhendo parecer do Ministério Público de Contas, voto no sentido do:

3.1 **CONHECIMENTO** e **NÃO PROVIMENTO** do recurso interposto pelo Senhor *Eronivaldo da Silva Vasconcelos Júnior*, ex-Prefeito Municipal de Fátima do Sul/MS, inscrito no *CPF n. 692.230.091-20,* mantendo-se inalterados os comandos constantes na r. DSG-G.- FEK n. 5108/2020 (fls. 179/183 do TC/04385/2016);

3.2 Comunicação do resultado aos interessados.

**DECISÃO**

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pelo conhecimento e não provimento do 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, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel (em Substituição Legal do Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo).

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

Campo Grande, 29 de junho de 2022.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

LBS//MSS/dssm