Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 2131/2021

PROCESSO TC/MS	**:** TC/17121/2017/001
PROTOCOLO	**:** 2125965
TIPO DE PROCESSO	**:** RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPA
RECORRENTE	**:** ITAMAR BILIBIO
RELATOR	**:** CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – DECISÃO SINGULAR – FORMALIZAÇÃO CONTRATUAL – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTAÇÃO OBRIGATÓRIA – REGULARIDADE COM RESSALVA – APLICAÇÃO DE MULTA – AUSENCIA DE PREJUÍZO – FALHA FORMAL – OBJETIVOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS ALCANÇADOS – REGULARIDADE DOS ATOS – EXCLUSÃO DA PENALIDADE – PROVIMENTO.

Apesar de configurada a remessa intempestiva dos documentos da formalização do contrato que declarada regular, a constatação de que os atos praticados atingiram os objetivos constitucionais e legais estabelecidos sustenta o provimento do recurso para o fim de excluir a multa aplicada pelo atraso, em observâncias às regras positivas acrescidas ao Decreto-Lei n. 4.657, de 1942 (“Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro-LINDB”), pela Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 24ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 6 a 9 de dezembro de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por maioria e nos termos do voto do Relator, em **conhecer** e **dar provimento** ao Recurso Ordinário interposto pelo Sr. **Itamar Bilibio**, para **excluir a multa** no valor equivalente ao de 30 (trinta) UFERMS, que lhe foi infligida pelos termos dispositivos na alínea “b” da Decisão Singular **DSG G.RC. 6569/2020.**

Campo Grande, 9 de dezembro de 2021.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Referem-se estes autos ao Recurso Ordinário interposto pelo Sr. **Itamar Bilibio**, Prefeito do Município de Laguna Caarapã à época dos fatos, em face da Decisão Singular DSG G.RC-6569/2020, proferida no Processo TC/17121/2017 (pç. 19, fls. 58-61), nos seguintes termos:

> Diante dos fatos e fundamentos jurídicos apresentados, acolho o Parecer do Ministério Público de Contas, e DECIDO:
>
> **a) Declarar a REGULARIDADE COM RESSALVA da formalização do Contrato n. 26/2017, pela remessa dos documentos a esta Corte de Contas fora do prazo estabelecido na Resolução TC/MS n. 54/2016**;
>
> b) **Pela APLICAÇÃO DE MULTA ao Ordenador de Despesas, Sr. Itamar Bilibio, inscrito no CPF sob o n. 396.650.461-87, no valor equivalente a 30 (trinta) UFERMS**, pela remessa fora do prazo dos documentos a este Tribunal de Contas prevista no art. 46 da Lei Complementar n. 160/2012;
>
> (...)

Em suas razões recursais (pç. 2, fls. 2-10) o recorrente demonstra o seu inconformismo com os termos da Decisão acima, pleiteando o recebimento das justificativas apresentadas para o fim de se declarar a extinção da multa de 30 (trinta) UFERMS que lhe foi imposta.

No mérito, defende que a remessa intempestiva ocorreu em virtude da deficiência no setor responsável pelo envio dos documentos, não acarretando prejuízo ao erário, constituindo-se impropriedade de natureza meramente formal, insuficiente para gerar irregularidade no processo e/ou sanção ao ordenador de despesas, uma vez que a formalização do contrato n. 26/2017 foi julgada regular.

O Conselheiro-Presidente desta Corte de Contas, ao realizar o juízo de admissibilidade, considerou o recurso tempestivo e cabível, em conformidade com as normas estabelecidas nos arts. 161 e seguintes do Regimento, recebendo-o em seu efeito suspensivo e determinando a sua distribuição a esta Relatoria, conforme Despacho DSP-GAB.PRES – 28077/2021 (pç. 3, fl.12).

Ato contínuo, tratando-se de matéria que dispensa manifestação técnica, os autos foram encaminhados para a Procuradoria de Contas, cujo membro por meio do Parecer 2ªPRC - 10842/2021 (pç.6, fls.15-17) entendeu que os argumentos ofertados pelo recorrente não foram capazes de modificar o julgamento formado na decisão singular, opinando pelo **conhecimento e improvimento** do recurso.

É o Relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

RAZÕES DO VOTO

Inicialmente, conheço do presente Recurso Ordinário, nos termos regimentais, na forma que admitido pela Presidência, porque presentes estão os requisitos necessários à sua admissibilidade – tempestividade, regularidade formal, legitimidade e interesse recursal.

No mérito, entendo que cabe razão ao recorrente. Estou convencido, e fundamentarei mais a frente, de que essa *inobservância de formalidade legal* alegada, sobre a qual se sustentou a penalização aplicada pela decisão, no caso presente, não pode prosperar porque não resultou em prejuízo à regularidade e à finalidade (mérito) dos atos praticados aqui examinados

A peça recursal visa combater a Decisão Singular DSG G.RC. 6569/2020, proferida no Processo TC/17121/2017, a qual declarou o a regularidade com ressalva da formalização do Contrato n. 26/2017, aplicando multa de 30 (trinta) UFERMS ao recorrente pela remessa intempestiva dos documentos.

Sobre esse aspecto tenho adotado as novas orientações da ordem interpretativa do direito público, que deve ser observada com o advento das regras positivas acrescidas ao Decreto-Lei n. 4.657, de 1942 (“Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro-LINDB”), pela Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018.

Assim, tenho procurado em casos semelhantes ao examinado, dar uma solução mitigada ao formalismo dos atos administrativos. A matéria tem sido objeto de reconhecimento pelo Poder Judiciário, de modo que os vícios irrelevantes ou questionáveis têm sido desconsiderados quando não produzem lesão a valores finalísticos do direito.

As lições de Marçal Justen Filho sobre o tema justificam com precisão o meu posicionamento, como se vê nas seguintes abordagens daquele autor:

> “(...) Os diplomas legais podem ser mais ou menos formalistas. Isso não autoriza o formalismo do intérprete, que não deve transformar-se em autômato, pretendendo localizar a mais rigorosa compatibilidade entre o mundo dos fatos e o texto escrito de uma lei. A lei não é elaborada para bastar-se em si mesma, tal como se os fins do Direito fossem menos relevantes do que as palavras do legislador.
>
> O princípio da regra da razão expressa-se em ‘procurar a solução que está mais em harmonia com as regras de direito existentes e que, por isso, parece a mais satisfatória, em atenção à preocupação primária de segurança, temperada pela justiça, que é a base do Direito.’

> **A Administração está constrangida a adotar a alternativa que melhor prestigie a racionalidade do procedimento e seus fins. O princípio da proporcionalidade restringe o exercício das competências públicas, proibindo o excesso.**
>
> (...)
>
> Incumbe ao Estado adotar a medida menos danosa possível, através da compatibilização entre os interesses sacrificados e aqueles que quer proteger. Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade acarretam a impossibilidade de impor consequências de severidade incompatível com a irrelevância de defeitos."

E no mesmo sentido têm se comportado outros Tribunais, especialmente os que lidam com direito público. Transcrevo abaixo algumas dessas decisões:

> --- PRESTAÇÃO DE CONTAS DE EXERCÍCIO. NÃO CONSTATADO DANO AO ERÁRIO. FALHAS DE NATUREZA FORMAL. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. QUITAÇÃO. RECOMENDA-ÇÃO.
>
> Caracterizada impropriedade ou falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário, as contas são julgadas regulares com ressalva, nos termos do inciso II do art. 48 da Lei Complementar n. 102/2008. Primeira Câmara 39ª Sessão Ordinária - 18/12/2018. (TCE-MG - PRESTAÇÃO DE CONTAS DE EXERCÍCIO: 1012295, Relator: CONS. DURVAL ANGELO, Data de Julgamento: 18/12/2018, Data de Publicação: 11/02/2019)
>
> --- EDITAL. INTERPRETAÇÃO DAS CLÁUSULAS DO INSTRUMENTO CONVOCATORIO PELO JUDICIÁRIO, FIXANDO-SE O SENTIDO E O ALCANCE DE CADA UMA DELAS E ESCOIMANDO EXIGÊNCIAS DESNECESSÁRIAS E DE EXCESSIVO RIGOR PREJUDICIAIS AO INTERESSE PÚBLICO. POSSIBILIDADE. CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA PARA ESSE FIM.
>
> O "VALOR" DA PROPOSTA "GRAFADO" SOMENTE EM "ALGARISMOS" - SEM A INDICAÇÃO POR EXTENSO - CONSTITUI MERA IRREGULARIDADE DE QUE NÃO RESULTOU PREJUÍZO, INSUFICIENTE, POR SI SO, PARA DESCLASSIFICAR O LICITANTE. A "RATIO LEGIS" QUE OBRIGA, AOS PARTICIPANTES, A OFERECEREM PROPOSTAS CLARAS E TÃO SÓ A DE PROPICIAR O ENTENDIMENTO À ADMINISTRAÇÃO E AOS ADMINISTRADOS. SE O VALOR DA PROPOSTA, NA HIPÓTESE, FOI PERFEITAMENTE COMPREENDIDO, EM SUA INTEIREZA, PELA COMISSÃO ESPECIAL (E QUE SE PRESUME DE ALTO NIVEL INTELECTUAL E TÉCNICO), A PONTO DE, AO PRIMEIRO EXAME, CLASSIFICAR O CONSÓRCIO IMPETRANTE, A AUSÊNCIA DE CONSIGNAÇÃO DA QUANTIA POR "EXTENSO" CONSTITUI MERA IMPERFEIÇÃO, BALDA QUE NÃO INFLUENCIOU NA "DECISÃO" DO ÓRGÃO JULGADOR (COMISSÃO ESPECIAL) QUE TEVE A IDEIA A PERCEPÇÃO PRECISA E INDISCUTÍVEL DO "QUANTUM" OFERECIDO. O FORMALISMO NO PROCEDIMENTO

> LICITATÓRIO NÃO SIGNIFICA QUE SE POSSA DESCLASSIFICAR PROPOSTAS EIVADAS DE SIMPLES OMISSÕES OU DEFEITOS IRRELEVANTES. SEGURANÇA CONCEDIDA. VOTO VENCIDO. (STJ - MS: 5418 DF 1997/0066093-1, Relator: Ministro DEMÓCRITO REINALDO, Data de Julgamento: 25/03/1998, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJ 01.06.1998 p. 24RDJTJDFT vol. 56 p. 151RDR vol. 14 p. 133)

E na mesma esteira, os precedentes deste Tribunal de Contas:

> EMENTA - RECURSO ORDINÁRIO DECISÃO SINGULAR ATO DE PESSOAL CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA REMESSAINTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS MULTA PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE EXCLUSÃO DA MULTA RECOMENDAÇÃO PROVIMENTO. Conquanto a legislação estabeleça a aplicação de multa nos casos em que os documentos são enviados extemporaneamenteao Tribunal para a análise dos atos praticados, analisado o caso concreto e observada a legalidade dos atos julgados, comfundamento no princípio da razoabilidade, entende-se cabível excluir a multa imposta ao recorrente em razão da remessaintempestiva de documentos e recomendar ao atual gestor que observe com maior rigor o prazo para envio ao Tribunal de Contas. (TCE-MS - RO: 1059252011001 MS 1715881, Relator: WALDIR NEVES BARBOSA, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 2348, de 31/01/2020)
>
> EMENTA - RECURSO ORDINÁRIO ATO DE ADMISSÃO DE PESSOAL DECISÃO SINGULAR NÃO REGISTRO MULTAS RAZÕES RECURSAIS APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS REQUISITOS LEGAIS REGISTRO EXCLUSÃO DAS MULTAS PROVIMENTO. Verificado que a contratação preenche os requisitos legais vigentes, é dado provimento ao recurso interposto, para registrar o ato de admissão e excluir as multas aplicadas. (TCE-MS - RO: 030142012001 MS 1811779, Relator: MARCIO CAMPOS MONTEIRO, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 2192, de 09/09/2019)

Por fim, reafirmo que a falha formal constatada pela decisão não prejudicou a análise e declaração de regularidade da formalização do Contrato Administrativo, motivo pelo qual, no mérito, entendo que a decisão recorrida deve ser reformada, porquanto, independentemente da intempestividade na remessa, é certo que os atos praticados atingiram os objetivos constitucionais e legais estabelecidos, consoante os termos dispositivos na alínea “a” da **Decisão Singular DSG G.RC. 6569/2020.**

Ante o exposto, **voto** no sentido de **CONHECER** e **DAR PROVIMENTO** ao Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Sr. **Itamar Bilibio**, Prefeito do Município de Laguna Caarapã à época dos fatos, para **excluir a multa** no valor equivalente ao de 30 (trinta) UFERMS, que lhe foi infligida pelos termos dispositivos na alínea “b” da Decisão Singular **DSG G.RC. 6569/2020.**

VOTAÇÃO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid Votou divergente do Relator.

Os demais Conselheiros votaram com o relator.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **voto** no sentido de **CONHECER** e **DAR PROVIMENTO** ao Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Sr. **Itamar Bilibio**, Prefeito do Município de Laguna Caarapã à época dos fatos, para **excluir a multa** no valor equivalente ao de 30 (trinta) UFERMS, que lhe foi infligida pelos termos dispositivos na alínea “b” da Decisão Singular **DSG G.RC. 6569/2020.**

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por maioria, firmada nos termos do voto do Relator, em conhecer e dar provimento ao recurso ordinário.

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

Relator o Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros; Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel (em Substituição Legal do Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 9 de dezembro de 2021.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

KBV / VAB/dssm