Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Yara A. Lins Rodrigues dos Santos

Tribunal Pleno

Este documento foi assinado digitalmente por YARA AMAZONIA LINS RODRIGUES DOS SANTOS em 31/08/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: 42E822FB-53ED3FBE-19890862-8698160E

PROCESSO Nº: 13129/2022
ÓRGÃO: INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DO AMAZONAS - IPAAM
NATUREZA: RECURSO REVISÃO
RECORRENTE: MARCELO JOSE DE LIMA DUTRA
ADVOGADO(A): ROBÉRIO DOS SANTOS PEREIRA BRAGA - OAB/AM 1205
OBJETO: RECURSO DE REVISÃO INTERPOSTO PELO SR MARCELO JOSÉ LIMA DUTRA EM FACE DO ACÓRDÃO N° 1239/2019 - TCE - TRIBUNAL PLENO EXARADO NOS AUTOS DO PROCESSO N° 11481/2019.
ÓRGÃO TÉCNICO: DICAI
PROCURADOR: RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA
APENSO(S): 11481/2019 E 13339/2022
IMPEDIMENTO(S): AUDITOR LUIZ HENRIQUE PEREIRA MENDES
CONSELHEIRA-RELATORA: YARA AMAZÔNIA LINS RODRIGUES DOS SANTOS

RELATÓRIO

1. Tratam os autos do Recurso de Revisão interposto peloSr. Marcelo José Lima Dutra contra o Acórdão N° 1239/2019 - TCE - Tribunal Pleno exarado nos autos do Processo n° 11481/2019, o qual julgou Prestação de Contas Anuais do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas –IPAAM, exercício 2018,regulares com ressalvas, com aplicação de multa ao Recorrente no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais)e demais determinações, conforme os seguintes termos:

> ***10- ACÓRDÃO**:*
> *Vistos, relatados e discutidos estes autos acima identificados, ACORDAM os Excelentíssimos Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, reunidos em Sessão do Tribunal Pleno, no exercício da competência atribuída pelos arts. 5º, II e 11, inciso III, alínea "a", item 4, da Resolução n.04/2002-TCE/AM, à unanimidade, nos termos da proposta de voto do Excelentíssimo Senhor*

Este documento foi assinado digitalmente por YARA AMAZONIA LINS RODRIGUES DOS SANTOS em 31/08/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: 42E822FB-53ED3FBE-19890862-8698160E

Auditor-Relator, em divergência com pronunciamento do Ministério Público junto a este Tribunal, no sentido de:

10.1. Julgar regular com ressalvas *as Contas do Sr. Marcelo Jose de Lima Dutra, Gestor do IPAAM, referente ao exercício de 2018, nos termos do art. 22, inciso II, da Lei nº 2.423/1996-LOTCE/AM, c/c art. 188, inciso II, da Resolução nº 04/2002 – RITCE/AM pelas seguintes impropriedades:*

10.1.1*. Ausência de justificativa para contratação por inexigibilidade de licitação;*

10.1.2. *Ausência de controle interno;*

10.1.3. *Ausência aprovação da minuta de edital e seus anexos pela assessoria jurídica do órgão;*

10.1.4. *Ausência do valor global do ajuste na publicação de extrato da contratação no DOE/AM;*

10.2. *Aplicar Multa ao Sr. Marcelo Jose de Lima Dutra no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), que deverá ser recolhida no prazo de 30 dias para o Cofre Estadual através de DAR avulso extraído do sítio eletrônico da SEFAZ/AM, sob o código 5508 - Multas aplicadas pelo TCE/AM - Fundo de Apoio ao Exercício do Controle Externo - FAECE, em razão das seguintes impropriedades:*

10.2.1. *Ausência de justificativa para contratação por inexigibilidade de licitação;*

10.2.2*. Ausência de setor de controle interno;*

10.2.3. *Ausência aprovação da minuta de edital e seus anexos pela assessoria jurídica do órgão;*

10.2.4*. Ausência do valor global do ajuste na publicação de extrato da contratação no DOE/AM;*

Dentro do prazo anteriormente conferido, é obrigatório o encaminhamento do comprovante de pagamento (autenticado pelo Banco) a esta Corte de Contas (art. 72, inciso III, alínea "a", da Lei Orgânica do TCE/AM), condição imprescindível para emissão do Termo de Quitação. O não adimplemento dessa obrigação pecuniária no prazo legal importará na continuidade da cobrança administrativa ou judicial do título executivo;

10.3. *Determinar que inclua no escopo de auditoria o eventual pagamento de multas e juros decorrente do atraso no pagamento de precatórios por parte da Autarquia;*

Este documento foi assinado digitalmente por YARA AMAZONIA LINS RODRIGUES DOS SANTOS em 31/08/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: 42E822FB-53ED3FBE-19890862-8698160E

10.4. *Dar ciência ao Sr. Marcelo Jose de Lima Dutra e ao IPAAM deste Acórdão, encaminhando-lhes cópia do Relatório-Voto.*

2. O recurso foi admitido pela Presidência desta Corte de Contas, conforme despacho fls. 139-143, o qual lhe foi atribuído o efeito devolutivo, e a Vice-Presidência por intermédio do Acórdão nº 2034/2022-TCE-Tribunal Pleno - Recurso Inominado nº 13.339/2022, concedeu-lhe, de forma excepcional por pedido de medida cautelar, o efeito suspensivonos termos previstos.

3. Instruído aos autos, por meio do **LAUDO TÉCNICO CONCLUSIVO Nº 12/2023-DICAI,** a Unidade Técnica sugeriu o conhecimento e provimento do presente recurso de revisão, no sentido de anular a decisão em decorrência de vício na notificação.

4. O Ministério Público de Contas, por meio **PARECER n.º 5331/2023,** lavra do Procurador de ContasRuy Marcelo Alencar de Mendonça, opinou pelo conhecimento do presente recurso e provimento, acompanhando os termos do laudo técnico da DICAI.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

1. O Recurso de Revisão está previsto nos artigos 59, IV e 65, ambos da Lei 2.423/1996 (Lei Orgânica – TCE/AM), além do artigo 157 da Resolução nº 04/2002 (Regimento Interno – TCE/AM).

2. Este recurso teve os requisitos de admissibilidade preenchidos (tempestividade, cabimento, legitimidade e interesse processual), devendo, por este motivo, ser conhecido.

3. Primeiramente, insta assinalar que o presente Recurso, busca reformar a decisão proferida,com pedido preliminar de nulidade, uma vez que comprovou que as impropriedades as quais fundamentaram a aplicação de multa na verdade não foram objeto de notificação válida, o que acarretou sua revelia. No mérito, o Recorrente busca a exclusão da multa, considerando as justificativas trazidas no

bojo recursal, e, alternativamente, que sejam feitas advertências ou penalidade menos gravosa em respeito aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

4. Os questionamentos apontados da instrução *a quo*, os quais fundamentaram o julgamento da Prestação de Contas, ensejando a aplicação de multa por 4 restrições, as quais o Recorrente, embora não tenha respondido nos autos de origem, uma vez que configurado o vício na notificação, noto que trouxe nesta oportunidade, razões de defesa capazes de sanear os questionamentos, ainda que parcialmente, razão pela qual, por celeridade processual, passo a analisar o mérito recursal ao invés de acatar a preliminar de nulidade. Vejamos:

a) 10.2.1. Ausência de justificativa para contratação por inexigibilidade de licitação. Informou o Recorrente que a SEFAZ realizou Credenciamento Público instituições interessadas neste serviço visando atender ao Poder Executivo, e ao Instituto, e então efetivou a contratação utilizando-se do referido credenciamento como forma de seleção da entidade contratada, isto no ano de 2014. Conforme se vislumbra dos documentos acostados, quais sejam, o processo de contratação instruído em 2017 acompanhado do Parecer Jurídico nº 455/2017 em 06/06/17 na CGL, com aprovação do presidente da comissão e o Termo de Contrato nº 02/2017, firmado em 30/06/2017, com publicação de extrato no DOE, o interessado informa que a época não era o Presidente do IPAAM, e que o feito se deu em decorrência da necessidade do IPAAM. Ao assumir a Administração do Instituto, o Recorrente observou a necessidade de reajuste contratual e o fez por meio do 1º aditivo, e após, diante da necessidade de continuidade dos serviços de estagiário firmou novo contrato, tudo no intuito de evitar descontinuidade do serviço e promover economia ao erário, posto que novo processo de escolha ensejaria aumento de despesas diante das propostas mais elevadas que a vigente. Doc. 05 a doc.15. Dito tudo isso, encontro razões para relevar o questionamento, contudo, ressalta-se que a gestão pública deve cumprir os dispositivos previstos na Lei de Licitações contratos, especialmente nas especificidades relativas à inexigibilidade e dispensa de licitação.

b) 10.2.2. Ausência de setor de controle interno. Sobre tal item o Recorrente aborda em suas razões de recursos as dificuldades encontradas na sua gestão, que a princípio foi por pouco período, e considerando ainda que foi na época de transição de governo, precisamente em decorrência de mandato tampão resultante da cassação de mandado do governador anterior cumulado a fase de campanha eleitoral e eleições, fato que dificultou a regularização de implantação adequada de Controle Interno.

Este documento foi assinado digitalmente por YARA AMAZONIA LINS RODRIGUES DOS SANTOS em 31/08/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: 42E822FB-53ED3FBE-19890862-8698160E

Este documento foi assinado digitalmente por YARA AMAZONIA LINS RODRIGUES DOS SANTOS em 31/08/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: 42E822FB-53ED3FBE-19890862-8698160E

Porém, enfatiza sobre a função da CGE que por Lei Delegada n.3/2005 está encarregada de realizar as atribuições do Controle Interno. Sobre tal alegado, importante que se esclareça que implantação do Controle Interno é indispensável a fim de que a Gestão seja precedida de ações planejadas e transparentes, de forma que influenciem de maneira efetiva na prevenção de riscos e de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

c) 10.2.3. Ausência aprovação da minuta de edital e seus anexos pela assessoria jurídica do órgão. Conforme se depreende das fls. 122 e ss. doc 17 foi juntado ao recurso PARECER/JURIDICO/IPAAM/DJ/PAD nº 290/2018, da assessoria e respeito da possibilidade da pratica do ato administrativo em exame. Portanto, diante do documento apresentado, entendo que a restrição fora sanada.

d) 10.2.4. Ausência do valor global do ajuste na publicação de extrato da contratação no DOE/AM. O Recorrente aduz que conforme DOE-AM publicado em 6/07/2018 consignou o valor de R$ 434.380.70 valor a ser aplicado no referido exercício, e DOE-AM de 20/09/2018 relativo ao Termo aditivo do Contrato no valor de R$ 51.344,00, valor global do reajuste, doc. 10 e doc.19, e o valor restante seria consignado no orçamento do exercício seguinte, como previsto na clausula décima primeira do referido Contrato. Ou seja, as justificativas são capazes de atender ao questionamento.

6. Examinadas as razões recursais e documentos trazidos ao bojo processual, ao meu sentir, o ponto examinado não enseja aplicação de multa.

7. Primordialmente há de ser considerada a boa-fé e a ausência de dano ao erário decorrente da conduta do Gestor, e ainda, não se observa prática de grave infração à norma legal, ou de qualquer outra natureza prevista no ordenamento desta Corte de Contas. Nota-se, portanto, a devida aplicação de recursos e a finalidade alcançada. Além do mais, apenas as 4 restrições que sequer o Recorrente tomou conhecimento para apresentar justificativas no processo de origem, foram tratadas e examinadas nesta esfera recursal.

8. Dito tudo isso, não vislumbro interposição de denúncias ou representações cujo objeto questione a aplicação dos recursos públicos do jurisdicionado relação ao exercício em exame, e repiso,

não verifico má-fé, malversação e desvio de recursos públicos, ou até graves infrações que comprometam as contas da gestão administrativa.

9. É mister, no caso, recordar a lição sobre o tema do Administrativista francês Maurice Hauriou:

> *"a moral administrativa não equivale à moral comum, mas deve ser entendida como uma moral jurídica, equivalendo a um conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração... o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. Não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta, pelo que não basta distinguir entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, mas também entre o honesto e o desonesto...".*(DISCÍPULOS ADMINISTRATIVISTAS DE MAURICE HAURIOU - Eric Millard - traduzido por Valeschka Braga Silva - Revista Opinião Jurídica Ano III - n°. 6 2005.2 – págs. 353-372);

10. É importante também trazer à baila o princípio da verdade material, o qual traduz a ideia de que, na apuração dos fatos, deve ser sempre buscado o máximo de aproximação com a certeza. Sua aplicação ao processo administrativo justifica-se na medida em que a Administração, na busca constante pela satisfação do interesse público, não deve conformar-se com a verdade meramente processual. Pode e deve estender sua atividade investigatória, valendo-se de elementos diversos daqueles trazidos aos autos pelos interessados, desde que os julgue necessários para a solução do caso.

11. Em relação ao tema versado, Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 489) compreende o princípio da seguinte forma:

> *"...a Administração, ao invés de ficar restrita ao que as partes demonstrem no procedimento, deve buscar aquilo que e realmente a verdade, com prescindência do que os interessados hajam alegado e provado [...]"*

12. A este trato, Hely Lopes Meireles (2011, p. 739-740) explica que:

Este documento foi assinado digitalmente por YARA AMAZONIA LINS RODRIGUES DOS SANTOS em 31/08/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: 42E822FB-53ED3FBE-19890862-8698160E

"O princípio da verdade material, também denominado da liberdade na prova, autoriza a Administração a valer-se de qualquer prova lícita de que a autoridade processante ou julgadora tenha conhecimento, desde que a faca trasladar para o processo".

13. No caso, as razões são suficientes ao acatamento, e entendo ser desarrazoada a manutenção da aplicação de penalidade ao Recorrente, e sim apropriada a emissão de Recomendação no objetivo de que o Órgão de origem sempre atente ao atendimento das exigências legais, devendo ser julgada a Prestação de Contas Regulares, com Ressalvas, com recomendação, deixando-se de aplicar multa, em respeito aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade conforme previsão do art. 308, § 4° do RITCE/AM:

"As multas previstas neste artigo poderão deixar de ser aplicadas se houver justificativa que evidencie a inexistência de má-fé ou a ocorrência de força maior, de livre convencimento do Tribunal Pleno ou das Câmaras".

14. Por todo o exposto, considerando tudo que foi narrado e comprovado nos cadernos processuais, o pleito recursal deve prosperar de modo a reformar o Acórdão rechaçado.

VOTO

Com base nos autos, em parcial consonância com o Ministério Público de Contas e em parcial consonância com o órgão técnico, VOTO no sentido de o Tribunal Pleno:

1- **Conhecer** o presente recurso de revisão do Sr. Marcelo Jose de Lima Dutra, responsavél pelo IPAAM à época, por preencher os requisitos necessários;

2- **Dar Provimento** ao presente recurso do(a) Sr(a). Marcelo Jose de Lima Dutra, respnsável pelo Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas – IPAAM, exercício 2018, pelo fatos e fundamentos aqui exposto a reformar o Acórdão nº 1239/2019-TCE-TRIBUNAL PLENO, de modo a excluir os subitens 10.1.1 a

Este documento foi assinado digitalmente por YARA AMAZONIA LINS RODRIGUES DOS SANTOS em 31/08/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: 42E822FB-53ED3FBE-19890862-8698160E

10.1.4 e excluir o item 10.2 e seus subitens, mentendo-se os demais termos da decisão.

É o voto.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus,31 de Agosto de 2023.

Yara Amazônia Lins Rodrigues dos Santos
Conselheira-Relatora

Este documento foi assinado digitalmente por YARA AMAZONIA LINS RODRIGUES DOS SANTOS em 31/08/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: 42E822FB-53ED3FBE-19890862-8698160E