ACÓRDÃO - AC00 - 685/2024

PROCESSO TC/MS	**:** TC/10645/2015/001
PROTOCOLO	**:** 1959009
TIPO DE PROCESSO	**:** RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE CARACOL
RECORRENTE	**:** MARIA ODETH CONSTANCIA LEITE DOS SANTOS
ADVOGADOS	**:** LUIZ CLÁUDIO NETO PALERMO – OAB/MS 17.139; AQUIS JUNIOR SOARES – OAB/MS 17.190; BRUNO OLIVEIRA PINHEIRO – OAB/MS 13.091 E OUTROS.
RELATOR	**:** CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO – INOBSERVÂNCIA DAS REGRAS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS – NÃO COMPROVAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS E SEUS OBJETIVOS – PRESTAÇÃO DE CONTAS NÃO DEMONSTRADA – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTA – IMPUGNAÇÃO DE VALORES – DETERMINAÇÃO – APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS – COMPROVAÇÃO DA MATERIALIDADE E DA EXECUÇÃO DO OBJETO DO CONVÊNIO – PLANO DE TRABALHO – IMPROPRIEDADES NÃO SOLUCIONADAS EM SUA TOTALIDADE – REDUÇÃO DA MULTA – EXCLUSÃO DA IMPUGNAÇÃO DE VALORES E DA MULTA DE 5% SOBRE O VALOR DO DANO – PARCIAL PROVIMENTO.

1. A apresentação de documentos que sanam parte das impropriedades da prestação de contas do Convênio e que comprovam a materialidade e a execução do objeto do Convênio, não afastando, contudo, a irregularidade da prestação, enseja a exclusão da impugnação e a multa de 5% sobre o valor do dano ao erário, bem como a redução da multa aplicada pelas irregularidades, com fundamento nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

2. Provimento parcial do recurso, para o fim de manter a declaração de irregularidade da prestação de contas do Convênio, excluir o valor impugnado e a multa de 5% sobre o valor do dano ao erário, bem como reduzir a multa pelas infrações.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 3ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 13 de março de 2024, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, no sentido de **conhecer** do Recurso Ordinário, interposto pela Sra. **Maria Odeth Constância Leite dos Santos** (ex-prefeita do Município de Caracol), e, no mérito, dar a ele **parcial provimento**, para o fim de: **I –** manter a declaração de irregularidade da prestação de

contas do Convênio nº 01/2010, celebrado entre o **Município de Caracol** e o **Hospital Beneficente Rita Antônio Maciel Godoy**, conforme os termos dispositivos do inciso I do Acórdão **AC01-1529/2018**, proferido nos autos do TC/10645/2015; **II - excluir** o valor da impugnação de R$540.000,00 (quinhentos e quarenta mil reais), fixada nos termos dispositivos do inciso II do acórdão referido no inciso antecedente, tendo em vista a juntada de documentos que comprovaram a materialidade e a execução do objeto do Convênio; **III - excluir** o valor da multa de 1.025 (um mil e vinte e cinco) UFERMS (decorrente da aplicação de 5% sobre o valor do dano ao erário), cominada nos termos dispositivos do inciso III, alínea “a”, do acórdão em referência, haja vista a comprovação de inexistência de danos ao erário; e **IV - reduzir** o *quantum* da multa de 100 (cem) UFERMS aplicada nos termos dispositivos do inciso III, alínea “b”, do acórdão em referência, para o patamar de 60 (sessenta) UFERMS, com fundamento nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Campo Grande, 13 de março de 2024.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Trata-se de Recurso Ordinário interposto pela Sr.ª Maria Odeth Constância Leite dos Santos, ex-Prefeita do Município de Caracol (de 01/01/2009 a 31/12/2012), contra os efeitos dos termos dispositivos do Acórdão AC01-1529/2018 (fls. 577-582), proferido nos autos do TC/10645/2015, com o seguinte teor:

> **I - Pelo julgamento da prestação de contas do Convênio nº 01/2010** celebrado entre o Município de Caracol/MS e o Hospital Beneficente Rita Antônio Maciel Godoy como **CONTAS IRREGULARES**, uma vez que a Ordenadora não observou com rigor as regras e princípios constitucionais vigentes, em especial por não ter comprovado de que forma foram utilizados os recursos financeiros repassados nem tampouco se foram atingidos os objetivos acordados, em desacordo com as determinações da Lei Federal 8.666/93 e das próprias cláusulas do convênio;
>
> **II –** Pela **IMPUGNAÇÃO** do valor **de R$ 540.000,00** (quinhentos e quarenta mil reais), referente ao valor empenhado para a realização do convênio, cuja prestação de contas não restou demonstrada, responsabilizando a Ordenadora, Sra. **Maria Odeth Constância Leite dos Santos** (Ex-Prefeita de Caracol/MS) pelo ressarcimento do valor impugnado aos cofres públicos do Município, devidamente atualizado, a partir do primeiro dia útil da data do primeiro pagamento; e acrescido dos juros legais, considerando como termo inicial a data do trânsito em julgado desta decisão; no prazo de 60 (sessenta) dias, informando esta Corte de Contas em prazo idêntico, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos do artigo 78 da Lei Complementar Estadual nº 160/12;
>
> **III –** Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** à Ordenadora da Despesa Sra. Maria Odeth Constância Leite dos Santos, no valor correspondente a **1125 (um mil cento e vinte e cinco) UFERMS** assim distribuídas:
>
> a) **1025 (um mil e vinte e cinco) UFERMS**, correspondentes à aproximadamente 5% (cinco por cento) do prejuízo causado aos cofres públicos do município, por descumprimento da Lei Federal 8.666/93, o que faço pautado nos termos do artigo 170, inciso II, da Resolução Normativa nº 76/13;
>
> b) **100 (cem) UFERMS** pela prática das irregularidades apontadas, em especial pela ausência de comprovação da materialidade do objeto do convênio, o que faço com base no artigo 170, inciso II do Regimento Interno (Resolução Normativa nº 76/13);
>
> **IV** - Pela **CONCESSÃO DO PRAZO** de 60 (sessenta) dias, a partir da data do recebimento da correspondência de ciência, para pagamento da multa – e comprovação nos autos do seu recolhimento - em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas (FUNTC), nos termos do artigo 172, § 1º, incisos I e II da Resolução Normativa 76/13, combinado com os artigos 54; 55 e 83 da Lei Complementar nº 160/2012; bem como comprovar o ressarcimento do valor impugnado aos cofres do município, na esteira do que orienta o Provimento nº 3/2014 da Corregedoria-Geral do TCE/MS, em especial o artigo 1º, inciso II.

> **V –** Pela **DETERMINAÇÃO** de remessa dos autos ao Ministério Público de Contas, para que apure à Procuradoria Geral de Justiça a necessidade de apuração da possível prática de atos de improbidade administrativa, conforme relatado, conforme previsto na Lei Federal 8.429/92.

A irresignação da recorrente está demonstrada nas razões recursais (fls. 2-7) e documentos (fls. 8/180 e fls. 181-357), aduzindo que a falta de remessa dos documentos não decorreu de ato de má-fé, pugnando pelo provimento integral do recurso, com reforma do Acórdão AC01-1529/2018 (fls. 577-582 do TC/10645/2015).

O juízo de admissibilidade do presente Recurso foi exercido pelo Presidente do Tribunal de Contas, nos termos regimentais (pç. 4, fl. 359), com atribuição de efeito suspensivo, de acordo com o art. 68 da Lei Complementar (Estadual) n. 160/2012.

A pretensão reformista foi reforçada pela justificativa de fls. 375/380 e pelos documentos de fls. 382/781 apresentados pela recorrente, após a equipe da Divisão de Fiscalização de Saúde (DFS) ter concluído pela persistência da falta de documentos e argumentos suficientes à reforma (ANA-DFS-609/2020, fls. 362-366) e o representante do Ministério Público de Contas ter emitido o Parecer PAR-4ªPRC-1537/2020 no mesmo sentido (fls. 368-372).

Procedendo à reanálise, a equipe da DFS concluiu que **os novos documentos juntados aos autos permitem afastar a impugnação do valor de R$ 540.000,00**, pois comprova a despesa referente ao Convênio n. 1/2010. Todavia, diante da permanência de outras irregularidades listadas na análise ANA-DFS-3217/2023 (fls. 786/787), a conclusão foi no sentido de **provimento parcial** do presente Recurso.

O representante do MPC emitiu o Parecer PAR-4ªPRC-7599/2023 (fls. 791-795), opinando pelo conhecimento do Recurso Ordinário em apreço, e no mérito, pelo **provimento parcial**, com o fito de reformar o Acórdão AC01 - 1529/2018, prolatado no TC/10645/2015, para alterar os itens II e III, visando excluir a impugnação do valor de R$ 540.000,00 e reduzir a multa imposta à recorrente, mantendo, todavia, a irregularidade da prestação de contas do Convênio n. 01/2010, nos moldes do inciso I do Acórdão recorrido.

É o Relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Inicialmente, **conheço** do presente Recurso Ordinário, pois estão presentes os requisitos necessários à sua admissibilidade: tempestividade, regularidade formal, legitimidade e interesse recursal (arts. 67, I, “a” e 69, parágrafo único, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, e art. 160, I e III, da Resolução TCE-MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018).

No mérito, adianto minha anuência às manifestações da equipe da Divisão de Fiscalização de Saúde (DFS) e do Procurador do Ministério Público de Contas (MPC), quanto à necessidade de reformar os termos dispositivos dos incisos II e III do Acórdão AC01 - 1529/2018, prolatado no TC/10645/2015, para excluir a impugnação do valor de R$ 540.000,00 e reduzir o valor da multa imposta à recorrente (de 1.025 UFERMS, decorrente da aplicação de 5% sobre o suposto dano ao erário (R$ 540.000,00) e de 100 UFERMS pelas demais irregularidades), visto que a recorrente anexou ao presente Recurso, documentos que comprovam a materialidade e a execução do objeto do Convênio.

Por outro lado, a equipe da DFS apontou a persistência de algumas impropriedades na formalização e na prestação de contas do **Convênio n. 1/2010**, que seguem relacionadas (fls. 786-787):

- Plano de Trabalho elaborado pela entidade convenente e em desconformidade com o artigo 116, § 1º, da Lei nº 8.666/93;
- Não apresentação de parecer técnico jurídico acerca do Convênio e seu 1º Termo Aditivo;
- De acordo com os demonstrativos trazidos aos autos (fls. 441/465), foram realizadas, em 2010, despesas de R$ 654.996,741, mas o valor do Convênio nº 01/2010, com vigência de janeiro a dezembro de 2010, previu despesas de apenas 540.000,00;
- O valor dos empenhos e ordens de pagamentos emitidos pelo Fundo Municipal de Saúde de Caracol não coincidem com os recibos assinados pelo representante do Hospital, conforme Tabela 02 do Apêndice;
- Realização de pagamentos relacionados a serviços prestados nos exercícios de 2009, antes, portanto, do início da vigência do Convênio nº 01/2010, conforme consta do Demonstrativo de Execução de Despesas de Janeiro (fl. 441);
- Pagamentos realizados em favor de empregados/prestadores de serviços nas contas bancárias de seus parentes, conforme registrado nos relatórios contábeis (fls. 468, 487, 490);
- Notas de Empenho em 2011 no valor de R$ 580.000,00, ao passo que o valor de 1º Termo Aditivo era de apenas R$ 540.000,00;
- Não apresentação das ordens de pagamento emitidas pelo Fundo Municipal de Saúde e recibos referentes aos repasses feitos no exercício de 2011 para a entidade convenente;
- Não apresentação de relatórios contábeis da entidade convenente relacionados ao exercício de 2011;
- Não apresentação dos demonstrativos de despesas realizadas pela entidade convenente relacionadas ao exercício de 2011;
- Não apresentação do comprovante de homologação da prestação de contas do Convênio nº 01/2010;

Analisando os documentos anexos ao presente Recurso, referentes ao **Convênio n. 1/2010,** celebrado entre o Município de Caracol e o Hospital Beneficente Rita Antônio Maciel Godoy, constato o envio da autorização para a celebração do Convênio, assinada em 4/1/2010 pela autoridade competente (fl. 9), bem como o Plano de Trabalho (fls. 424-432), proposto pela organização interessada.

O art. 116, § 1º, da Lei n. 8.666/93, determina:

> A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública **depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada**, **o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações**:
>
> I - identificação do objeto a ser executado;
>
> II - metas a serem atingidas;
>
> III - etapas ou fases de execução;
>
> IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
>
> V - cronograma de desembolso;
>
> VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas; (...).

Examinando o Plano de Trabalho em referência nestes autos, anoto:

1º) foi proposto pela organização interessada – Associação Beneficente Rita Antônia Maciel Godoy – consoante o disposto no § 1º do art. 116 da Lei n. 8.666/93 (fls. 424 – 432);

2º) quanto às informações mínimas que deve conter, destaco:

I - a **"Identificação do Objeto**" a ser executado consta na fl. 427, estabeleceu o seguinte: *"O objeto desse Plano Operativo de Trabalho é a cooperação técnica e financeira visando a prestação universalizada de serviços médicos e exames laboratoriais em Unidade Hospitalar, que compreendem:*

1- Serviço de Retaguarda Médica;

2- Serviço de Retaguarda em Exames Laboratorial;

3- Aquisição de Medicamentos, Materiais e Insumos Hospitalares;

4- Custeio das Despesas Oriundas dos Serviços Objeto deste Convênio;

5- Custeio de Despesas com Pessoal e Trabalhistas;

6- Serviços de Apoio a Rede Municipal de Saúde.

II - as metas a serem atingidas estão descritas no Cronograma de Execução: 1 -para o caso de Serviço de Retaguarda Médica – as metas constam na primeira coluna da tabela de fl. 428 e estão descritas de forma suscinta; 2 -para o caso de Serviço de Retaguarda em Exames Laboratoriais – a meta consta na primeira coluna da tabela de fl. 429 e está descrita de forma suscinta ; 3 - no caso das metas para aquisição de medicamentos, materiais e insumos hospitalares, consta no Anexo I do Plano de Trabalho a meta mensal (fl. 432); 4 – para o custeio de despesas oriundas dos serviços do objeto deste Convênio, consta no Anexo III do Plano de Trabalho a meta mensal (fl. 432); 5 – **não** há descrição de metas para o caso de custeio de despesas com pessoal; 6 – para os serviços de apoio à rede municipal de saúde, consta a meta mensal, descrita no Anexo I do Plano de Trabalho (fl. 432).

Logo, as metas foram apontadas, ainda que, algumas delas de modo suscinto.

III – etapas ou fases da execução foram apontadas no Cronograma de Execução de fls. 428-429;

IV – o Plano de Aplicação dos Recursos consta na fl. 429, sendo apontado o valor mensal para cada tipo de serviço descrito no objeto do Plano de Trabalho, bem como o valor total mensal;

V – o Cronograma de Desembolso consta na fl. 430, fazendo referência aos gastos mensais durante a vigência do Convênio – de janeiro a dezembro de 2010;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas – há apontamento do período de execução, com início em 1/1/2010 e fim em 31/12/2010 (fl. 427).

Assim sendo, o Plano de Trabalho, embora conciso em alguns pontos, merece ser acolhido, visto que descreveu as informações necessárias, previstas nos incisos I a VI do art. 116 da Lei n. 8.666/93.

No tocante às demais impropriedades relacionadas pela equipe da DFS, verifico que os documentos e argumentos apresentados pela recorrente não elidem a irregularidade da prestação de contas do Convênio em exame, razão pela qual, a meu ver, é apropriada a aplicação proporcional de multa à gestora, diante das impropriedades não solucionadas.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, concordo com os entendimentos da Divisão de Fiscalização de Saúde e do Ministério Público de Contas e **VOTO no sentido de conhecer do Recurso Ordinário,** interposto pela Sr.ª Maria Odeth Constância Leite dos Santos (ex-prefeita do Município de Caracol), e, no mérito, dar a ele **parcial provimento,** para o fim de:

I – manter a declaração de irregularidade da prestação de contas do Convênio nº 01/2010, celebrado entre o Município de Caracol e o Hospital Beneficente Rita Antônio Maciel Godoy, conforme os termos dispositivos do inciso **I** do Acórdão AC01-1529/2018, proferido nos autos do TC/10645/2015;

II - excluir o valor da impugnação de R$540.000,00 (quinhentos e quarenta mil reais), fixada nos termos dispositivos do inciso **II** do acórdão referido no inciso antecedente, tendo em vista a juntada de documentos que comprovaram a materialidade e a execução do objeto do Convênio;

III - excluir o valor da multa de 1.025 (um mil e vinte e cinco) **UFERMS** (decorrente da aplicação de 5% sobre o valor do dano ao erário), cominada nos termos dispositivos do inciso **III**, alínea "**a**", do acórdão em referência, haja vista a comprovação de inexistência de dano ao erário;

IV - reduzir o *quantum* da multa de 100 (cem) UFERMS aplicada nos termos dispositivos do inciso **III**, alínea "**b**", do acórdão em referência, para o patamar de **60 (sessenta) UFERMS,** com fundamento nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pelo conhecimento e parcial provimento do recurso ordinário.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

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

Campo Grande, 13 de março de 2024.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

MSS/ARP