Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 1476/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/6951/2008/001
PROTOCOLO	: 1870870
TIPO DE PROCESSO	: RECURSO ORDINÁRIO em PROCEDIMENTO LICITATÓRIO
ÓRGÃO	: FUNDAÇÃO SERVIÇOS DE SAÚDE DE MATO GROSSO DO SUL
RECORRENTE	: RONALDO PERCHES QUEIROZ
ADVOGADO	: HELTON LEVERMANN CARAMALAC – OAB/MS N° 20.142
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – EXECUÇÃO FINANCEIRA DO CONTRATO – DIVERGÊNCIA DOS VALORES DOS ESTÁGIOS DA DESPESA – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTAS – RAZÕES INSUBSISTENTES – MÁ-FÉ OU DANO AO ERÁRIO – NÃO CONSIDERADOS – CONHECIMENTO – NÃO PROVIMENTO.

1. O processamento das despesas do contrato de modo irregular enseja a reprovabilidade da conduta e a sanção do gestor, devendo ser mantida a declaração da irregularidade da execução financeira do contrato, tendo em vista a não comprovação da equivalência dos três estágios da despesa pública, quais sejam, empenho, liquidação e pagamento, consoante dispõe a Lei n. 4.320/1964, assim como da multa aplicada.

2. A multa pela remessa intempestiva de documentos decorre de Lei (art. 46, § 1º, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012) e deve incidir imediatamente após a omissão, tendo como parâmetro uma UFERMS por dia de atraso até o limite de trinta, o que evidencia critérios absolutamente objetivos para a aplicabilidade, que deve ser mantida quando inconteste a infração e ausente a comprovação de qualquer falha na incidência de tais critérios ou de que gestor buscou previamente atender ao prazo regulamentar.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 5ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 15 de setembro de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pelo **conhecimento e não provimento** do Recurso Ordinário interposto pelo Sr. **Ronaldo Perches Queiroz**, ex-Presidente da Fundação Serviços de Saúde de Mato Grosso do Sul, em desfavor do **Acordão AC02-235/2017**, proferido nos autos TC/6951/2008, pela satisfação de seus pressupostos de admissibilidade, nos termos do art. 69 da Lei Complementar n.160/2012 e, em razão da insubsistência das alegações ofertadas, mantendo-se integralmente os comandos do Acordão AC02-235/2017, por seus próprios fundamentos.

Campo Grande, 15 de setembro de 2021.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de **Recurso Ordinário** interposto por *Ronaldo Perches Queiroz,* na qualidade de ex-Presidente da Fundação Serviços de Saúde de Mato Grosso do Sul*,* em face do Acordão AC02-235/2017, proferido nos autos TC/6951/2008, nos seguintes termos:

> Por todo o exposto, acompanhando o entendimento da Equipe Técnica da 6ª ICE e o parecer do Ministério Público de Contas, e VOTO no sentido de:
>
> 1) Declarar irregular a Execução Financeira do Contrato n° 021/FUNSAU/2008, com base no artigo 59, inciso III, da Lei Complementar nº 160/2012, combinado com o artigo 120, inciso II, da Resolução Normativa nº 76, de 11/12/2013 (Regimento Interno do TC/MS);
>
> 2) Aplicar multa regimental no valor de 110 (cento e dez) UFERMS ao Ordenador de Despesas, Sr. Ronaldo Perches Queiroz, CPF nº 924.540.978- 34, Ex-Diretor, sendo distribuídos da seguinte forma:
>
> - 50 (cinquenta) UFERMS, por infração à norma legal, com base no artigo 170, inc. I c/c da Resolução Normativa nº 76, de 11/12/2013 (Regimento Interno do TC/MS) c/c o art. 45, inciso I, da Lei Complementar nº 160/12.
>
> - 30 (trinta) UFERMS, pela não remessa de documentação obrigatória ao Tribunal de Contas dentro do prazo, referente ao 2º Termo Aditivo, nos termos do artigo 46 da Lei Complementar Estadual n° 160/2012;
>
> - 30 (trinta) UFERMS, pela não remessa de documentação obrigatória ao Tribunal de Contas dentro do prazo, referente ao 3º Termo Aditivo, nos termos do artigo 46 da Lei Complementar Estadual n° 160/2012;
>
> 3) Conceder o prazo de 60 (sessenta) dias para que comprovem o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC (art. 172, inc. VI, § 1º, inc. II, da Resolução Normativa nº 76, de 11/12/2013, c/c art. 83, da Lei Complementar nº 160/12), sob pena de execução;
>
> 4) Comunicar o resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

Inconformado com a decisão prolatada apresentou suas razões no presente recurso e requereu seu recebimento e provimento para o fim específico de excluir a multa aplicada no valor correspondente a 110 (cento e dez) UFERMS, e caso não seja esse o entendimento, a minoração da sanção aplicada para 30 (trinta) UFERMS.

Para tanto, em suas razões recursais sustenta que não agiu com má-fé, desídia intencional e dolosa de desvio de conduta, tampouco causou dano ao erário.

Alega também que, mesmo com o treinamento, por sua própria iniciativa, a que foram submetidos os servidores a ele subordinados, alguns erros continuaram a ser cometidos quanto à remessa de documentos a esta Corte de Contas.

Ademais, instrui o recurso com notificação extrajudicial ao Sr. Justiniano Barbosa Vavas, por meio da qual solicita a entrega dos documentos relacionados aos 2º e 3º Termos Aditivos e execução financeira do Contrato 21/2008 e nada mais (f. 09-10).

Posto isso, autuado o recurso em epígrafe, o processo seguiu para a Presidência desta Corte que recebeu o recurso em seu efeito suspensivo e determinou sua distribuição a este Relator (f. 12).

De posse dos autos, remeti a Divisão de Fiscalização de Saúde, que opinou pelo **desprovimento** do recurso, tendo em vista que o recorrente não contestou a divergência dos valores executados, nem apresentou novos documentos, tendo apenas afirmado que não agiu com má-fé, portanto, insuficientes as alegações para alterar o entendimento exposto no acórdão recorrido, conforme Análise n. 6145/2019 (f. 20-22).

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas emitiu os pareceres n. 9536/2019 (f. 15-18) e n. 15253/2019 (f. 24-27), opinando pelo conhecimento do recurso, haja vista que foram atendidos os requisitos de admissibilidade, e no mérito pelo não provimento à súplica, mantendo-se inalterados os comandos constantes na decisão atacada, em face da insubsistência das alegações ofertadas.

É o relatório, passo à apreciação do presente recurso.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

II – PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE

No exercício do juízo de admissibilidade, considerando que o recurso (i) é cabível, nos termos do art. 69 da LC n.160/2012 e (ii) foi apresentado dentro do prazo estabelecido no art. 69, parágrafo único, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, e que sob o aspecto formal, (iii) foi interposto por escrito e por parte legitima a fazê-lo; satisfazendo, portanto, os pressupostos de admissibilidade intrínsecos (cabimento e legitimidade) e extrínsecos (regularidade formal e tempestividade), o recurso merece ser conhecido, razão pela qual passo a apreciar o mérito do recurso interposto.

III – DO MÉRITO

Da leitura das razões recursais ofertadas, como já relatado, verifico que o recorrente busca reformar o Acórdão **AC02 - 235/2017**, que decidiu pela irregularidade da Execução Financeira do Contrato 21/2008, ante a não comprovação do devido processamento das despesas, e por consequência aplicou-lhe multa no valor correspondente a 50 (cinquenta) UFERMS, além de 30 (trinta) UFERMS pela não remessa no prazo regulamentar da documentação referente ao 2º Termo Aditivo, bem como mais 30 (trinta) UFERMS pela remessa intempestiva da documentação atinente ao 3º Termo Aditivo contratual.

Em suas razões recursais assevera que: *(i)* que não agiu com má-fé, desídia intencional e dolosa de desvio de conduta, tampouco causou dano ao erário; *(ii)* que mesmo com o treinamento, por sua própria iniciativa, a que foram submetidos os servidores a ele subordinados, alguns erros continuaram a ser cometidos quanto à remessa de documentos a esta Corte de Contas; e *(iii)* apresenta notificação extrajudicial ao Sr. Justiniano Barbosa Vavas, por meio da qual solicita a entrega dos documentos relacionados aos 2º e 3º Termos Aditivos e da execução financeira do Contrato 21/2008 (f. 09-10).

Ocorre que nenhuma das alegações apresentadas é capaz de afastar as multas aplicadas ou eximir o dever/obrigação constitucional do recorrente em prestar contas de maneira devida e no prazo regulamentar a este Tribunal de Contas; o qual compete julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, conforme preconiza o art. 71, inciso II, c/c art. 75, ambos da Constituição Federal, aplicável por simetria a este Tribunal.

Assim sendo, para melhor entendimento, passo discorrer pontualmente sobre os fatos e o contexto normativo das multas aplicadas.

Referente à multa imposta no valor correspondente a **50 (cinquenta) UFERMS,** nota-se que é decorrente do indevido processamento da despesa contratual; apesar do recorrente ter sido intimado, ainda na fase de instrução processual, não apresentou documentos para sanar as irregularidades, ocasião em que foi declarada em sua revelia, conforme consta nos autos originários (TC/6951/2008 f. 355). Vejamos como restou comprovado os estágios da despesa:

VALOR DO CONTRATO	R$	192.192,00
VALOR DOS TERMOS ADITIVOS AO CONTRATO	R$	576.576,00
VALOR DO CONTRATO + TERMOS ADITIVOS	R$	768.768,00
TOTAL DE NOTAS DE EMPENHO EMITIDAS	R$	218.743,05
TOTAL DE ANULAÇÃO DE NOTAS DE EMPENHO	R$	82.757,71
TOTAL DE NOTAS DE EMPENHO VÁLIDAS	R$	135.985,34
TOTAL DE COMPROVANTES EMITIDOS	R$	69.179,55
TOTAL DE ORDENS BANCÁRIAS EMITIDAS	R$	60.601,69

Perceba que o processamento ocorreu de modo irregular, tendo em vista a não comprovação da equivalência dos três estágios da despesa pública, *quais sejam,* empenho, liquidação e pagamento, consoante dispõe a lei n. 4.320/1964.

Por essa razão foi declarada a irregularidade da execução financeira do contrato n. 021/2008 e aplicada à multa correspondente a 50 UFERMS ao gestor responsável, com base no art. 45, inciso I, da lei complementar n. 160/12[1].

Assim sendo, não merece serem acolhidos os argumentos trazidos pelo recorrente embasados nas alegações de ausência de má fé e dano ao erário devendo ser mantida a multa, posto que de fato o processamento das despesas se deu de modo irregular ensejando na reprovabilidade da conduta e na sanção ao gestor.

Com relação à dosimetria da multa vislumbro que foi bem ajustada pela Conselheira que elaborou o voto condutor, a qual teve por parâmetro o grau de reprovabilidade da conduta praticada contra a norma legal, que considero moderada, a natureza da infração, os julgados desta Corte de Contas, as condições do exercício do cargo do jurisdicionado, o seu grau de instrução (nível superior) e sua qualificação profissional (gestor experiente, a qual tinha conhecimento de suas obrigações), portanto, em conformidade aos critérios estabelecidos no art. 181, inciso I e § 4º, do Regimento Interno, não cabendo assim, seu afastamento sequer sua redução.

Não é diferente com relação às **multas aplicadas pela remessa intempestiva** do 2º e 3 º termos aditivos a este Tribunal de Contas.

Primeiro porque na data do proferimento da decisão objurgada (06/06/2017) a redação vigente do art. 46, § 1º da Lei Complementar n. 160/2012[2] estabelecia que a multa em razão da remessa intempestiva de documentos deveria ser aplicada imediatamente após a omissão do envio, *podendo inclusive o Tribunal utilizar mecanismo eletrônico* para cumprir a finalidade, tendo como parâmetro uma UFERMS por dia de atraso, não podendo ultrapassar o valor correspondente ao de trinta UFERMS.

Veja que o critério é absolutamente objetivo, não dependendo da ocorrência de dano ao erário ou do arbítrio e das perspectivas pessoais do julgador para que seja aplicada, afastada ou mesmo minorada. Diferentemente das multas previstas no

[1] Art. 45. As multas decorrentes de infrações apuradas pelo Tribunal devem observar, como limites máximos, os valores correspondentes a:
I - mil e oitocentas Unidades Fiscais Estaduais de Referência de Mato Grosso do Sul (UFERMS), **relativamente à infração que não resulte dano ao erário**;

[2] 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. § 1º A multa prevista nas disposições deste artigo deve ser aplicada imediatamente após a omissão que lhe dê causa, podendo o Tribunal utilizar mecanismo eletrônico para cumprir a finalidade. (teto vigente à época).

artigo 45[3] da Lei Orgânica deste Tribunal – que possuem um viés estritamente sancionatório e/ou reparador, uma vez que são aplicadas quando verificadas irregularidades causadoras ou não de prejuízos ao erário, como já abordado anteriormente.

Segundo, como cediço, as sanções impostas por atraso no envio de documentos *têm caráter flagrantemente coercitivo*. São aplicadas com a intenção de obrigar o gestor ao cumprimento daquilo que é ordenado pelos manuais de remessa de documentos, especialmente quanto aos prazos neles estabelecidos.

Nesse sentido, denota-se que a forma e o momento de cumprir a obrigação constitucional de prestar contas não se inserem no âmbito da discricionariedade do administrador. Ao contrário, ele está estritamente vinculado à norma legal e/ou regulamentar que estabelece prazo certo e determinado para o adimplemento da obrigação.

Ademais, assim como todas as obrigações atribuídas às autoridades jurisdicionadas ao TCE/MS, a remessa de documentos a este Tribunal (sejam as contas municipais ao SICOM; atos de admissão de pessoal ao SICAP; ou editais de licitações e os respectivos instrumentos de contratos deles decorrentes), bem como, os prazos que as regulam, são tratadas como de conhecimento obrigatório de quem as deve cumprir, cabendo-lhes, portanto, cumpri-las no prazo correto ou buscar **justificar previamente eventual descumprimento**.

O que não aconteceu no caso em exame, já que nenhuma das justificativas apresentadas pressupõe tal situação. Nem mesmo a que atribuiu o atraso à displicência de algum dos servidores responsáveis, já que se opõe ao gestor o ônus de escolher seus auxiliares diretos com esmero e supervisionar-lhes os trabalhos sob pena de responder por culpa nas modalidades *in eligendo* e *in vigilando*. É o que, inclusive, já decidiu o Tribunal de Contas da União através dos Acórdãos Plenários n. 2603/2011; 4694/2010; e 1792/2009.

Em vista disso entendo que as multas impostas com base no art. 46 da lei complementar n. 160/2012 deverão ser mantidas, pois os termos aditivos foram remetidos fora do prazo estabelecido pela instrução normativa TC/MS n. 35/2011 (vigente no período), conforme constatado na análise processual realizada pelo Corpo Técnico (f. 524 do TC/6951/2008), além da ausência de comprovação de qualquer falha incidente sobre os critérios objetivos da sua aplicação ou provas evidencie que gestor buscou previamente atender ao prazo regulamentar.

Quanto à juntada de notificação ao gestor da FUNSAU à época da interposição do presente recurso, embora seja uma conduta válida para resgatar os possíveis

[3] Art. 45. As multas decorrentes de infrações apuradas pelo Tribunal devem observar, como limites máximos, os valores correspondentes a:
I - mil e oitocentas Unidades Fiscais Estaduais de Referência de Mato Grosso do Sul (UFERMS), relativamente à infração que não resulte dano ao erário;
II - cem por cento do valor do dano, relativamente à infração que resulte dano ao erário.

documentos solucionadores da irregularidade, não tem força para eximir a responsabilidade do ordenador de despesas da contratação, tendo em vista o caráter personalíssimo da prestação de contas e que na época dos fatos o recorrente ainda era o titular da fundação.

Por todo exposto, registro que o presente recurso ordinário deverá ser julgado pelo não provimento, mantendo-se incólume a decisão guerreada por seus próprios fundamentos.

DISPOSITIVO

Com esteio nas razões demonstradas, acompanho o parecer do Ministério Público de Contas e **VOTO**:

Pelo **CONHECIMENTO** do Recurso Ordinário interposto pelo *Ronaldo Perches Queiroz,* ex-Presidente da Fundação Serviços de Saúde de Mato Grosso do Sul*,* em desfavor do Acordão AC02-235/2017, proferido nos autos TC/6951/2008, pela satisfação de seus pressupostos de admissibilidade, nos termos do art. 69 da Lei Complementar n.160/2012; e, no mérito, pelo **IMPROVIMENTO**, em razão da insubsistência das alegações ofertadas*,* mantendo-se integralmente os comandos do Acordão AC02-235/2017, por seus próprios fundamentos.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pelo conhecimento e não provimento dos autos 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, Osmar Domingues Jeronymo e Marcio Campos Monteiro.

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

Campo Grande, 15 de setembro de 2021.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

GLX / VAB/dssm