Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Primeira Câmara

ACÓRDÃO - AC01 - 297/2021

PROCESSO TC/MS	**:** TC/18429/2016
PROTOCOLO	**:** 1732478
TIPO DE PROCESSO	**:** CONVÊNIOS
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE SIDROLÂNDIA
JURISDICIONADO	**:** ARI BASSO
INTERESSADO	**:** ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS - APAE
VALOR	**:** R$ 480.000,00
RELATOR	**:** CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: CONVÊNIO – PRESTAÇÃO DE CONTAS – REPASSE FINANCEIRO DE SUBVENÇÃO SOCIAL DESTINADO AO PAGAMENTO DE PROFISSIONAIS DA ÁREA DE SAÚDE E ENCARGOS TRABALHISTAS – AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA CIÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL – AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DO CERTIFICADO DE REGULARIDADE DA CONVENENTE PERANTE A JUSTIÇA DO TRABALHO – DIFERENÇA SEM COMPROVAÇÃO DE ANULAÇÃO DE EMPENHO – DIFERENÇA DE VALOR DO TOTAL DO REPASSE FINANCEIRO E DO LIQUIDADO NÃO DEVOLVIDA – IRREGULARIDADE – IMPUGNAÇÃO DE VALORES – INFRAÇÕES – DANO AO ERÁRIO – 5% SOBRE O VALOR – MULTAS.

1. A ausência de comprovação da ciência da Câmara Municipal acerca da celebração do convênio evidencia desconformidade com as disposições do art. 116, § 2º, da Lei (federal) 8.666/93.

2. A ausência de apresentação do certificado de regularidade da convenente perante a Justiça do Trabalho viola os termos dispositivos dos arts. 27, inciso IV, e 29, inciso V, ambos da Lei (federal) 8.666/93.

3. A desarmonia entre o valor total empenhado, repassado e a quantia empenhada anulada, resultando diferença sem comprovação de anulação de empenho, revela desconformidade com os dispositivos da Lei (federal) 4.320/64.

4. A diferença de valor do total do repasse financeiro e do liquidado que não devolvida aos cofres públicos, causando prejuízo ao erário municipal, evidencia infração ao art. 116, §6º, da Lei (federal) 8.666/93, ao art. 76, da Constituição Estadual e ao art. 70, parágrafo único, da Carta Magna, cuja despesa realizada em desacordo com o ordenamento legal deve ser impugnada, para fins de ressarcimento do valor pelo Ordenador de Despesas.

5. As infrações detectadas e o dano ao erário revestem de irregularidade da prestação de contas do convênio e impõem a aplicação de multas ao responsável.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 15ª Sessão Ordinária Virtual da Primeira Câmara, realizada de 28 de junho a 1° de julho de 2021, ACORDAM os

Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a **irregularidade da prestação de contas do Termo de Ajuste nº 13/2016**, celebrado entre o **Município de Sidrolândia** e a **Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE,** pelas seguintes infrações; **1.** ausência de comprovação da ciência da Câmara Municipal de Sidrolândia acerca da celebração do convênio, **2.** ausência de apresentação do certificado de regularidade da convenente perante a Justiça do Trabalho, **3.** desarmonia entre o valor total empenhado (R$ 480.000,00), repassado (R$ 300.000,00) e a quantia empenhada anulada (R$ 40.000,00), resultando em uma diferença de R$ 140.000,00 sem comprovação de anulação de empenho, e **4.** desarmonia entre o valor total do repasse financeiro (R$ 300.000,00) e os valores liquidados pela concedente (R$ 272.003,50), resultando em uma diferença de R$ 27.996,47 que não foi devolvida aos cofre públicos, causando prejuízo ao erário municipal de Sidrolândia, com **impugnação a despesa no valor de R$ 27.996,47** (vinte e sete mil novecentos e noventa e seis reais e quarenta e sete centavos), haja vista a falta de comprovação de devolução do referido saldo aos cofres públicos do Município, devendo tal valor ser; **a**) **ressarcido** ao erário do Município de Sidrolândia, com a imputação de responsabilidade pelo ressarcimento ao Sr. **Ari Basso,** que no exercício do cargo de Prefeito Municipal de Sidrolândia não zelou pela boa e adequada prestação de contas pelo conveniado, e **b**) monetariamente **atualizado** e com a incidência dos juros moratórios, segundo os índices ou critérios que a Administração municipal aplica para o recebimento dos seus créditos tributários; e **aplicação de multas** ao Sr. **Ari Basso,** que na época dos fatos ocupou o cargo de Prefeito de Sidrolândia, assim distribuídas; **a) 50 (cinquenta) UFERMS**, pelas infrações descritas nos termos dispositivos do inciso I, itens 1, 2, 3 e 4 e **b) 5% (cinco por cento) sobre o valor do dano** causado ao erário municipal, **apurado em R$ 27.996,47, fixando prazo de 45 (quarenta e cinco) dias** contados da data da intimação do responsável por correspondência física ou eletrônica, com a prova do recebimento, para que o apenado pague os valores das multas que lhe foram infligidas e assinalar que os pagamentos deverão ser feitos em favor do FUNTC.

Campo Grande, 1° de julho de 2021.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria dos autos trata da prestação de contas do Termo de Ajuste nº 13/2016, celebrado entre o Município de Sidrolândia e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE, tendo por objeto o repasse de subvenção social, destinado ao pagamento de profissionais da área de saúde e encargos trabalhistas.

Ao analisar os documentos, a 1ª Inspetoria de Controle Externo (1ICE), concluiu na Análise 26274/2018 (pç. 26, fls. 665-670) pela irregularidade da prestação de contas do Termo de Ajuste nº 13/2016, em face dos seguintes achados:

> a) Não foi encaminhado documento comprobatório de que foi dada ciência à Câmara Municipal de Sidrolândia acerca da assinatura do supracitado Termo de Ajuste, em desconformidade com parágrafo 2° do art. 116 da Lei Federal n° 8.666/93;
>
> b) Não foi encaminhado o certificado de regularidade trabalhista, em conflito com o Item 3.1 B.8 do Capítulo III, Seção I da IN/TC/MS nº 35/2011;
>
> c) Não foi encaminhada comprovante da anulação de empenho no valor de R$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais), resultante da diferença entre o saldo do empenho e o valor efetivamente repassado, em desconformidade ao art. 38 da Lei n° 4.320/64;
>
> d) O montante das despesas constantes nos Demonstrativos de Execução da Receita e Despesas do Convênio em tela – encaminhadas pela APAE à prefeitura de Sidrolândia - resultou em um total de R$ 272.003,50 (duzentos e setenta e dois mil, três reais e cinquenta centavos), representando aproximadamente 91% (noventa e um por cento) dos R$ 300.000,00 (trezentos mil reais) repassados pelo Município à Entidade. Assim, R$ 27.996,47 (vinte e sete mil, novecentos e noventa e seis reais e quarenta e sete centavos) restaram sem o respectivo comprovante de despesa.

O membro do Ministério Público de Contas (MPC), acompanhando o entendimento da 1ICE, emitiu o Parecer 19352/2018 (pç. 27, fls. 671-674), opinando pela adoção do seguinte julgamento:

> **I –** nos termos do inciso III, do artigo 59, da Lei Complementar nº 160/2012 declare esta **Prestação do Termo de Ajuste nº 13/2016 como CONTAS IRREGULARES**, devido à infringência ao caput, do artigo 37, c/c o Parágrafo único, do artigo 70, ambos da Constituição Federal/88, c/c o parágrafo único do art. 60, c/c com o art. 116, caput, Parágrafo único e 6º, da Lei Federal n° 8666/93, c/c o item 3.1 B.8 do Capítulo III, Seção I da IN/TC/MS nº 35/2011;
>
> **II –** aplicação de MULTA aos Ordenadores de Despesas à época, com fulcro no artigo 61, incisos I, II e III, c/c os incisos I, II, IV, V, e IX, do artigo 42, c/c o artigo 44, inciso I, Parágrafo Único da Lei Complementar nº 160/2012 c/c artigo 170, §

1º, I, "b" do Regimento Interno TC/MS, devido à infringência ao caput, do artigo 37, c/c o Parágrafo único, do artigo 70, ambos da Constituição Federal/88;

III – GLOSAR o montante de R$ 27.996,47, não dispendido, tampouco devolvido ao concedente, devido a infringência ao caput, do artigo 37, c/c o Parágrafo único, do artigo 70, ambos da Constituição Federal/88, responsabilizando o Senhor Ari Basso, CPF nº 058.019.820-00, ex-Prefeito Municipal de Sidrolândia;

IV - RECOMENDAR ao atual responsável pelo Órgão que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, evitando que as falhas aqui verificadas voltem a ocorrer;

V – COMUNICAR o resultado do julgamento aos interessados, nos moldes do artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

Ante a falta de apresentação de alguns documentos necessários à instrução e diante da indicação de impugnação de valores sugerida pelo MPC, o Conselheiro Relator determinou a realização de inspeção *in loco* na sede da Prefeitura Municipal de Sidrolândia, por meio do Despacho DSP – G.FEK 3255/2019 (pç. 28, fl. 275).

Assim, conforme relatado pela equipe de auditores no Relatório de Inspeção RDI – DFS 11/2019 (pç. 31, fls. 684-687), a documentação acima destacada como ausente nos autos não foi localizada durante a inspeção, levando à seguinte conclusão:

> "Face ao exposto, a equipe de inspeção c conclui pela existência de elementos que apontam para a confirmação das irregularidades, na prestação de contas do Termo de Ajuste n° 3/2016, apontadas tanto ANÁLISE ANA - 1ICE - 20092/2018 como no PARECER PAR - 3ª PRC - 19201/2018." (fl.686)

É o Relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Compulsando os autos, verifico ter sido oportunizado o exercício do contraditório e ampla defesa aos jurisdicionados frente às impropriedades indicadas alhures (INT 2238/2017 e 38431/2017, fls. 89-90 | INT 18177/2018 e 18178/2018 – fls. 651-656), todavia apenas o **Sr. Marcelo Araújo Ascoli**, atual Prefeito de Sidrolândia, compareceu nos autos, apresentando justificativas e documentos para compor a instrução processual (pç. 13, fls. 94-647 e pç. 24, fls. 662-663).

O Termo de Ajuste nº 13/2016 foi celebrado com fulcro na Lei (Municipal) nº 1.785/2015, com vigência de 29/01/2016 a 31/12/2016, tendo como objeto o repasse de recursos financeiros para desempenho das atividades filantrópicas da APAE, especialmente para pagamentos de funcionários, encargos trabalhistas,

manutenções, serviços e sessões de equoterapia, conforme disposto no Plano de Trabalho acostado às fls. 10-12.

Conforme indicado pela 1ªICE, o jurisdicionado deixou de cientificar a Câmara Municipal de Sidrolândia acerca da celebração do convênio em apreço, infringindo as disposições do art. 116, § 2º, da Lei (Federal) n. 8.666/93, abaixo transcrito:

> Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.
>
> (...)
>
> § 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

Outrossim, não foi apresentado o certificado de regularidade da Associação convenente perante a Justiça do Trabalho, cuja exigência encontra-se prevista nos arts. 27, inciso IV, e 29, inciso V, ambos da Lei (Federal) n. 8.666/93, bem como no Capítulo III, Seção I, item 3.1, B.8, da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011 (vigente à época dos fatos).

Nesse sentido, colaciono a ementa do Acordão AC02 1174/2018, prolatado no TC/10495/2015, de relatoria do Conselheiro Márcio Campos Monteiro, julgado em 8/5/2018:

> EMENTA: CONVÊNIO – PRESTAÇÃO DE CONTAS – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS – IRREGULARIDADE – FALECIMENTO DO ORDENADOR DE DESPESAS – NÃO APLICAÇÃO DA MULTA.
>
> **A prestação de contas de convênio é irregular**, **em razão de ausência de remessa de documentação obrigatória**, certidão negativa de débitos dos partícipes, certificado de regularidade do FGTS, **certificado de regularidade trabalhista**, comprovação de homologação da prestação de contas e Cópia da lei municipal que dispõe sobre a concessão de convênio, deixando de ser aplicada multa em razão da certificação do óbito do ordenador de despesas.

Mais adiante, do ponto de vista orçamentário e financeiro, observo que os valores registrados nos documentos da despesa não estão em harmonia, conforme se extrai do resumo da execução financeira elaborado pela unidade de auxílio técnico, nos seguintes moldes (pç. 26, fl. 668):

Valor do Convênio – Termo de Ajuste 13/2016	R$ 480.000,00
Valor Empenhado	R$ 480.000,00
Anulação de Empenho	**R$ 40.000,00**
Saldo de Empenho	R$ 440.000,00

Valor Repassado	R$ 300.000,00
Prestação de Contas	**R$ 272.003,50**
Valor Restituído ao Concedente	**R$ 0,00**
Valor a Restituir ao Concedente	**R$ 27.996,47**

De início, convém observar que do valor total empenhado (R$ 480.000,00), o Município efetivamente repassou a quantia de R$ 300.000, comprovando nos autos apenas a anulação de R$ 40.000,00 do saldo empenhado. Logo, há uma diferença de R$ 140.000,00 sem comprovação de anulação de empenho, em desconformidade com a Lei (Federal) n. 4.320/64.

Além do mais, existe uma diferença entre o valor repassado pela Administração municipal e as despesas comprovadas pela prestação de contas da convenente, de R$ 27.996,47 (300.000,00 – 272.003,50 = R$ 27.996,47).

Acerca dos valores repassados por meio de convênios, trago o ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *in* Direito Administrativo. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, pg. 699:

> ***"se o conveniado recebe determinado valor, este fica vinculado à utilização prevista no ajuste****; assim, se um particular recebe verbas do poder público em decorrência de convênio, esse valor não perde a natureza de dinheiro público, só podendo ser utilizado para os fins previstos no convênio (...)"*

Nesse espeque, tenho que a relevante quantia identificada (R$ 27.996,47) deveria ter sido executada em prol das atividades contidas no Plano de Trabalho ou devolvidas aos cofres da municipalidade, já que os valores recebidos pela convenente não possuem o caráter de remuneração, não passando a integrar seu patrimônio.

Corroborando os fundamentos expostos, a redação do §6º, do art. 116, da Lei (federal) n. 8.666/93 é clara ao determinar a devolução dos saldos financeiros remanescentes do convênio, sob pena de apuração de responsabilidade:

> **Art. 116 (...)**
>
> **§ 6º** Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, **os saldos financeiros remanescentes**, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, **serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos**, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

Destaco, por oportuno, a jurisprudência desta Corte de Contas, nos arestos abaixo colacionados:

EMENTA: CONVENIO – PRESTAÇÃO DE CONTAS – REPASSE FINANCEIRO – **SALDO REMANESCENTE – NÃO COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DO VALOR TOTAL – IRREGULARIDADE – IMPUGNAÇÃO**

É irregular a prestação de contas do convênio quando verificada a ausência de documentos necessários à comprovação da aplicação do valor total do recurso financeiro repassado, sendo cabível impugnação do valor não aplicado e não devolvido aos cofres públicos. (*TCE/MS. TC/5625/2013 – Acórdão AC02 3006/2017. 2ª Câmara. Relator: Osmar Domngues Jeronymo. Data de Julgamento: 4/4/2017*)

EMENTA: CONVÊNIO – PRESTAÇÃO DE CONTAS – REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS PARA O RESSARCIMENTO DE DESPESAS REALIZADAS E A REALIZAR NA EDUCAÇÃO INFANTIL – **NÃO DEVOLUÇÃO DO SALDO REMANESCENTE – PREJUÍZO AO ERÁRIO – IRREGULARIDADE – IMPUGNAÇÃO DE VALOR – MULTA**. A legislação é rigorosa ao determinar que os saldos financeiros remanescentes não utilizados devam ser devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, pelo que, verificada a não devolução, restam configurados o prejuízo ao erário e a irregularidade da prestação de contas de convênio, ensejando impugnação do valor com vistas à recomposição dos cofres públicos e aplicação de multa ao ordenador de despesas correspondente a 25% do dano, conforme determina a lei. (*TCE/MS. TC/9284/2015 – Acórdão AC02 218/2020. 2ª Câmara. Relator: Ronaldo Chadid. Data de Julgamento: 7/5/2020*)

Desse modo, verifico a ocorrência de dano ao erário pela não devolução do montante retro mencionado ao erário municipal, cuja responsabilização, a meu ver, deve ser imputada ao Sr. Ari Basso, que na época dos fatos ocupou o cargo de Prefeito de Sidrolândia e, consequentemente, tinha o dever de zelar pelo adequado emprego dos recursos públicos e da boa prestação de contas, bem como responder às intimações e solicitações exaradas por este Tribunal, em atenção ao parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal e art. 76 da Constituição Estadual.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acompanho os posicionamentos da 1ª Inspetoria de Controle Externo e do Ministério Público de Contas e **voto** no sentido de:

I - declarar, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, a **irregularidade da prestação de contas do Termo de Ajuste nº 13/2016**, celebrado entre o Município de Sidrolândia e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE**,** pelas seguintes infrações:

1. ausência de comprovação da ciência da Câmara Municipal de Sidrolândia acerca da celebração do convênio, em desconformidade com as disposições do art. 116, § 2º, da Lei (federal) 8.666/93;

2. ausência de apresentação do certificado de regularidade da convenente perante a Justiça do Trabalho, em desconformidade com os termos dispositivos dos

arts. 27, inciso IV, e 29, inciso V, ambos da Lei (federal) 8.666/93, bem como no Capítulo III, Seção I, item 3.1, B.8, da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011 (vigente à época dos fatos);

3. desarmonia entre o valor total empenhado (R$ 480.000,00), repassado (R$ 300.000,00) e a quantia empenhada anulada (R$ 40.000,00), resultando em uma diferença de R$ 140.000,00 sem comprovação de anulação de empenho, em desconformidade com os dispositivos da Lei (federal) 4.320/64;

4. desarmonia entre o valor total do repasse financeiro (R$ 300.000,00) e os valores liquidados pela concedente (R$ 272.003,50), resultando em uma diferença de R$ 27.996,47 que não foi devolvida aos cofre públicos, causando prejuízo ao erário municipal de Sidrolândia, com infringência ao art. 116, §6º, da Lei (federal) 8.666/93, art. 76, da Constituição Estadual e art. 70, parágrafo único, da Carta Magna;

II - impugnar , com fundamento nas regras dos arts. 42, I e IX, e 61, I, da Lei Complementar (Estadual) nº 160/2012, bem como do art. 185, II, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução Normativa TC/MS nº 98/2018), **a despesa no valor de R$ 27.996,47** (vinte e sete mil novecentos e noventa e seis reais e quarenta e sete centavos), haja vista a falta de comprovação de devolução do referido saldo aos cofres públicos do Município, devendo tal valor ser:

a) **ressarcido** ao erário do Município de Sidrolândia, com a imputação de responsabilidade pelo ressarcimento ao **Sr. ARI BASSO,** que no exercício do cargo de Prefeito Municipal de Sidrolândia não zelou pela boa e adequada prestação de contas pelo conveniado;

b) monetariamente **atualizado** e com a incidência dos juros moratórios, segundo os índices ou critérios que a Administração municipal aplica para o recebimento dos seus créditos tributários, nos termos do art. 61, § 1º, da Lei Complementar (estadual) nº 160, de 2 de janeiro de 2012, observado o disposto no art. 185, § 1º, IV, alíneas “a” e “b”, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução Normativa TC/MS nº 98/2018)**;**

III - aplicar multas ao Sr. **ARI BASSO,** que na época dos fatos ocupou o cargo de Prefeito de Sidrolândia, assim distribuídas:

a) 50 (cinquenta) UFERMS pelas infrações descritas nos termos dispositivos do inciso **I**, itens **1**, **2**, **3** e **4**, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, IV e IX e 45, I, da Lei Complementar (Estadual) nº 160/2012;

b) 5% (cinco por cento) sobre o valor do dano causado ao erário municipal, **apurado em R$ 27.996,47,** pela infração descrita nos termos dispositivos do inciso **I**, item **4**, com fundamento nas regras do arts. 21, X, 42, *caput* e inciso IX, 44, I e 45, II, da Lei Complementar (Estadual) nº 160/2012, observado o disposto nos arts. 181, II, e 185, II, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução Normativa TC/MS nº 98/2018);

IV - fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias contados da data da intimação do responsável por correspondência física ou eletrônica, com a prova do recebimento, para que o apenado pague os valores das multas que lhe foram infligidas e assinalar que os pagamentos deverão ser feitos em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas – FUNTC, consoante as regras do arts. 50, II, e 83 da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, observado o disposto no art. 99, parágrafo único, e art. 185, §1º, I e II, do Regimento Interno;

V - intimar o(s) interessado(s) acerca do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (Estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução n. 98, de 2018).

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade da prestação de contas do Termo de Ajuste, com impugnação de valor e aplicação de multa ao responsável.

Presidência e Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo e Jerson Domingos.

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

Campo Grande, 1° de julho de 2021.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

NCB / VAB/dssm