Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Segunda Câmara

DELIBERAÇÃO AC02 - 1715/2018

PROCESSO TC/MS	: TC/4654/2014
PROTOCOLO	: 1487077
TIPO DE PROCESSO	: CONVÊNIO
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE BRASILANDIA
JURISDICIONADO	: JORGE JUSTINO DIOGO
INTERESSADO	: ASSOCIAÇÃO DOS UNIVERSITÁRIOS DE BRASILÂNDIA
VALOR	: R$ 310.000,00
RELATOR	: CONS. IRAN COELHO DAS NEVES

EMENTA: CONVÊNIO – PRESTAÇÃO DE CONTAS – PRESCRIÇÕES LEGAIS – REALIZAÇÃO DE DESPESA SEM PRÉVIO EMPENHO – DIVERGÊNCIA DE VALORES – DESRESPEITO – IRREGULARIDADE – MULTA.

A prestação de contas de convênio é irregular por não serem observadas as prescrições legais e normas regulamentares, em razão da divergência de valores entre o empenho e o pagamento realizado, ausentes documentos que comprovem os estágios da execução da despesa.

A infração à norma legal enseja aplicação de multa ao responsável.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 19ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, de 28 de agosto de 2018, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar **a irregularidade** da prestação de contas do Convênio nº 04/2013 celebrado entre o Município de Brasilândia/MS, por seu Prefeito Municipal, Senhor Jorge Justino Diogo, como concedente, e de outro lado, a Associação dos Universitários de Brasilândia, com **aplicação de multa** no valor equivalente a 200 (duzentas) UFERMS sob a responsabilidade do Senhor Jorge Justino Diogo, por infração à norma legal, ou seja, realização de despesa sem prévio empenho, **concedendo prazo** de 60 (sessenta) dias para que o responsável nominado no item 2 supra efetue o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas - FUNTC, e, no mesmo prazo, faça a comprovação nos autos, sob pena de cobrança judicial.

Campo Grande, 28 de agosto de 2018.

Conselheiro **Iran Coelho das Neves** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves – Relator

Trata-se de **Prestação de Contas** do **Convênio nº 04/2013** firmado entre as partes acima nominadas, apresentando como fundamento legal a Lei Federal n.º 8.666/93 e posteriores alterações, bem como os Decretos do Município n.º 2346/06, 2473/06, 2731/08 e Lei n.º 2481/13.

O objeto do convênio consiste destinar recursos financeiros para pagamentos de despesas com aquisição de materiais de consumo, prestação de serviços de terceiros, folha de pagamento de funcionários, 13º salário de funcionário e encargos sociais, conforme plano de Trabalho.

O valor do repasse importa em R$ 310.000,000 (trezentos e dez mil reais), conforme definido na Cláusula Quarta - (fls. 76).

O prazo de vigência compreende o período de 12 (doze) meses a contar da assinatura, podendo sofrer prorrogação, nos termos da Cláusula Nona .

Inicialmente, a Equipe Técnica conclui pela *não aprovação* desta prestação de Contas, mediante Análise *ANA-2ICE- 3969/2015* (fls. 341/343) tendo em vista as seguintes irregularidades: "*Os valores registrados na Execução da Receita e Despesa conciliam com os apresentados na Relação das Despesas Pagas e com os documentos comprobatórios, extratos bancários e conciliação bancária. Receita própria foi de R$ 306,80. Não foi remetido a relação dos alunos beneficiados, em cada localidade com o curso frequentado e o nome da instituição de ensino e, também o de levantamento de preços de fretamento de transporte de universitários. O Prefeito Municipal homologou a prestação de contas em 08/01/2014 (pç. 7, fl. 1). O valor conveniado foi R$ 310.000,00 (trezentos e dez mil), foi liberado o montante de R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e consta da homologação da prestação de contas, R$ 410.000,00 (quatrocentos e dez mil reais). Os valores liberados foram devidamente aplicados, ressalvadas a falta de pesquisa de preços do fretamento de transporte de universitários e a relação dos alunos beneficiados.".*

O douto Ministério Público de Contas opinou pelo julgamento das contas como irregulares assim como requereu a imposição de multa e a impugnação de valores.

Diante disso, o responsável foi intimado para apresentar defesa, através do *Termo de Intimação INT- 2628/2016*- com vistas a atender os princípios do contraditório e da ampla defesa, nos termos dos artigos 112, parágrafo único, I e 113, I, II e III do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

O Senhor Jorge Justino Diogo, ex-prefeito do município, comparece nos autos apresentando justificativas, ás fls. 355/382.

Retornado os autos a Unidade Técnica e ao Ministério Público de Contas, ambos mantiveram as opiniões de que a prestação de contas não oferece condições de aprovação.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves – Relator

Verifico que foram observadas as disposições regimentais no curso da instrução processual, nos termos do art. 112, parágrafo único, II, *"b"* do Regimento Interno aprovado pela Resolução Normativa TC/MS 76/2013, razão pela qual passo ao exame do mérito.

A matéria trazida à apreciação a princípio seria de competência do juízo singular, porém, por apresentar irregularidades e tendo em vista que esta decisão contraria o interesse do jurisdicionado, submeto à Câmara para ser apreciada pelo órgão colegiado, nos moldes do artigo 10, § 2º, I, combinado com o artigo 13, I, do Regimento Interno.

O *Convênio nº 04/2013* foi firmado entre o *Município de Brasilândia/MS* e a *Associação dos Universitários de Brasilândia* e tem como fundamento legal a Lei Federal n.º 8.666/93 e posteriores alterações, bem como os Decretos do Município n.º 2346/06, 2473/06, 2731/08 e Lei n.º 2481/13, estando o seu objeto delineado na Cláusula Primeira do instrumento, nos seguintes termos, *in verbis*:

> "Constitui objeto do presente convênio, destinar recursos financeiros para pagamentos de despesas com aquisição de materiais de consumo, prestação de serviços de terceiros, folha de pagamento de funcionários, 13º salário de funcionário e encargos sociais, conforme plano de Trabalho."

O valor do repasse importa em R$ 310.000,000 (trezentos e dez mil reais), conforme definido na Cláusula Quarta - (fls. 76). E, o prazo de vigência compreende o período de 12 (doze) meses a contar da assinatura, podendo sofrer prorrogação, nos termos da Cláusula Nona."

Da análise do Mapa de Apuração do Resultado, observo que a execução financeira do convênio apesar de comprovada está em desconformidade com o plano inicial de trabalho, estando resumidamente assim demonstrada:

Receita		**Despesas**	
Repasse	R$ 310.000,00	Comprovantes Fiscais	R$ 360.306,80
Total	R$ 310.000,00	**Total**	R$ 360.306,80

Pois bem, de acordo com a cláusula quarta, às fls. 76, o valor inicial para execução o objeto é de até R$ 310.000,00 (trezentos e dez mil reais), e, conforme atesta o quadro acima, o total despendido foi de R$ 360.306,80 (trezentos e sessenta mil e trezentos e seis reais e oitenta centavos), ou seja, R$ 50.000,00 (cinquenta mil) sem a elaboração de instrumento próprio, previsto no art. 65 da Lei de Licitações e Contratos – Termo Aditivo.

Verificada esta e outras impropriedades, o gestor foi intimado a apresentar justificativas. Em resposta, o ex-gestor apresentou defesa às fls. 355/382.

Com base na resposta do jurisdicionado, o Corpo Técnico conclui pela *não aprovação* do julgamento desta Prestação de Contas, nos seguintes termos: (fls. 383/385), *in verbis*:

> "Os autos foram enviados a esta Inspetoria para a necessária manifestação sobre a resposta enviada à pç.24.
>
> 1. Foi apresentada a autorização do Prefeito Municipal no Plano de Trabalho do Convênio e Termo Aditivo conforme fls.359-362; a assinatura das testemunhas no Convênio conforme fl.368; a relação dos alunos beneficiados conforme fls.372-381; Prova de Regularidade da Fazenda Federal conforme fl. 370e o levantamento de preços de fretamento conforme fl.382.
>
> 2. O objeto no Plano de Trabalho consta o transporte de universitários e no Termo de Convênio consta custeio da entidade. Conforme justificativa apresentada à fl.356 houve um erro formal na digitação do objeto, sendo que tanto no plano de trabalho quanto na descrição da nota de empenho, o objeto está corretamente descrito. O ato praticado não acarreta dano ao erário, ressalvando apenas a falha formal e recomendar ao atual ordenador de despesas a adoção de medidas para evitar a repetição dos fatos ocorridos neste processo.
>
> 3. A Prova de Regularidade da Fazenda Estadual e da Justiça do Trabalho apresentadas foram emitidas em 13/04/2016 (fls. 369 e 371), sendo o correto a emissão à época da celebração do convênio, permanecendo a irregularidade.
>
> 4. Foi homologado o valor de R$ 410.000,00 (quatrocentos e dez mil reais), sendo o correto R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) conforme prestação de contas, entretanto, conforme justificativa (fl.357), o documento foi confeccionado de forma equivocada sendo que o correto é o estabelecido no convênio e na nota de emprenho. Salientamos que para solucionar tal procedimento o correto é a retificação da homologação e sua devida publicação na imprensa oficial do município, permanecendo a irregularidade.
>
> 5. Foi alterado o valor do repasse, entretanto, não foi remetido o Termo Aditivo e os documentos exigidos, ou seja, justificativa, autorização, parecer jurídico e comprovante de publicação de extrato do termo. O ordenador de despesas justificou à fl.3560 que utilizou instrumento congênere, ou nota de complementação de empenho, porém não foi encaminhada tal documentação para comprovar, permanecendo a irregularidade. Como houve acréscimo no valor de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), o instrumento correto a ser utili-zado seria o termo aditivo.
>
> Analisando as razões apresentadas, entendemos que o ordenador de despesas trouxe, em parte, justificativas capazes de sanar a falha apurada anteriormente na análise de pç.17."

O douto Ministério Público de Contas alinha o mesmo posicionamento opinando pela *não aprovação* desta prestação de contas, bem como pela *aplicação de multa* e *impugnação de valor* ao responsável (fls. 386/389), *in verbis*:

"*Este Ministério Público de Contas, estatuído no artigo 18,inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 (alterada pela Lei Complementar nº 233/2016), opina que o egrégio plenário adote o seguinte julgamento:*

I – IRREGULARIDADE E ILEGALIDADE da prestação de contas da execução do convênio nº 159/2012, nos Termos do inciso III do artigo 59 da Lei Complementar n.160/2012, artigo 77 inciso VIII da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, e caput do artigo 37 da CF, por infringências a Lei Federal nº 4.320/1964, Lei nº 101/2000, Lei nº 8.666/1993 e Decreto Municipal nº 7.761/1998 e ao Termo de Convênio pactuado;

II - IMPUGNAÇÃO do valor R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) responsabilizando o jurisdicionado, senhor Jorge Justino Diogo, inscrito no CPF sob o nº 117.176.628-97, a restituir aos cofres públicos a quantia devidamente corrigida, nos termos do inciso I § 1º do artigo 61 da Lei complementar nº160/2012, concedendo o prazo para comprovar nos autos.

III - MULTA ao jurisdicionado Jorge Justino Diogo, inscrito no CPF sob o nº 117.176.628-97, com fulcro no inciso IX do artigo 42 c/c artigo 44 inciso I ambos da Lei Complementar nº 160/2012, por grave infração a norma legal;

IV – RECOMENDAR ao administrador público maior rigor no cumprimento das normas vigentes, de maneira que não mais acorram falhas dessa natureza, com fulcro no inciso II do §1º artigo 59 da Lei Complementar nº160/2012;

V – COMUNICAR o resultado do julgamento aos interessados, nos termos do artigo V inciso LV da Constituição Federal;"

Pois bem, verifico que a prestação de contas do *Convênio nº 04/2013* apesar de devidamente comprovada não observou a legislação de regência, principalmente no tocante a elaboração de suplemento de empenho do valor inicialmente pactuado.

Após uma análise da documentação apresentada nos autos do processo em tela, tendo como método, a comparação entre a somatória dos valores constantes nos Empenhos, Ordens de Pagamentos e Notas Fiscais, conclui-se que foi paga a quantia de R$ R$ 360.306,80, pelo Plano de Trabalho, assim demonstrado:

- **Σ** Empenhos (E): R$310.000,00.
- **Σ** Pagamentos (P): R$360.306,80,.
- **Σ** Notas Fiscais (NF): R$360.306,80,.
- DIFERENÇA: R$ 50.000,00.

A inexistência de prestação de contas relativa a parte da execução do contrato, infringe o art. 70, Parágrafo único da Constituição Federal (CF): "*Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos*".

Além de infringir a Constituição Federal (art. 70, parágrafo único c/c art. 75), a inexistência de prestação de contas relativa a parte da execução contratual, impossibilita aferir se o ordenador de despesa cumpriu os estágios de execução de despesa, ou seja, se houve o empenho, liquidação e pagamento da obrigação assumida, o que desatende os preceitos da Lei Federal nº 4.320/64, em especial os art. 58, art. 62 e art. 63 da referida norma legal que dizem o seguinte:

> "*Art. 58. O **empenho** de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição*
>
> *Art. 62. O **pagamento** da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular **liquidação**.*
>
> *Art. 63. A **liquidação da despesa** consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e **documentos comprobatórios** do respectivo crédito.*
>
> *§ 1° Essa verificação tem por fim apurar:*
>
> *I - a origem e o objeto do que se deve pagar;*
>
> *II - a importância exata a pagar;*
>
> *III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.*
>
> ***§ 2º** A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:*
>
> ***I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo**;*
>
> *II - a nota de empenho;*
>
> *III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço."* (grifei)

No caso em apreço, o ordenador de despesas não comprovou parte da execução contratual, por divergência de valores entre o empenho e o pagamento realizado, deixando de prestar contas a este Tribunal e enviar os documentos que comprovassem os estágios da execução da despesa.

Ademais, esse fato, a meu ver viola, também, o art. 60, "*caput*", da Lei 4.320/64 que determina que nenhuma despesa será realizada sem o prévio empenho, *verbis*:

> "*Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho. (...)"* (grifei)

Outrossim, é essencial lembrar que não houve prestação de contas de parte da execução contratual o que viola as mais comezinhas regras de administração financeira e orçamentária (art. 70, da CF) e os princípios aplicáveis a administração pública (art. 37, da CF), além do dever de probidade, razões pelas quais faz-se necessária a responsabilização do agente público.

Por isso, cabe a sanção de multa ao ordenador de despesas por ato praticado com grave infração a norma legal, porquanto, não foi encaminhada a documentação que comprove o empenho e a liquidação de parte da despesa.

Todavia, a impugnação do valor de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a meu ver seria enriquecimento por parte do Estado, tendo em vista que o serviço foi realizado, pago e comprovado, devendo, portanto, ser o gestor tão somente infligido com multa pecuniária em razão da não elaboração da suplementação de Empenho.

DISPOSITIVO

Desta forma, acolho em parte o Parecer do Ministério Publico de Contas e passo ao VOTO:

1- pelo **julgamento** desta **Prestação de Contas** do **Convênio nº 04/2013** celebrado entre o **Município de Brasilândia/MS**, CNPJ/MF nº 03.184.058/0001-20, por seu Prefeito Municipal à época, Senhor Jorge Justino Diogo, CPF/MF nº 117.176.628-97, como concedente, como concedente, e de outro lado, a Associação dos Universitários de Brasilândia, CNPJ-MF nº 05.988.907/0001-24, como convenente, como **CONTAS IRREGULARES**, nos termos do art. 59, III e 42, I, IV e IX da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 172, I, *"a"*, e art. 173, IV, do Regimento Interno aprovado pela Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013;

2 – pela aplicação de multa no valor equivalente a 200 (duzentas) UFERMS sob a responsabilidade do Senhor Jorge Justino Diogo, CPF/MF nº 117.176.628-97, por infração à norma legal representada pela violação aos arts. 62 e seguintes da Lei nº. 4320/64, ou seja, realização de despesa sem prévio empenho, atraindo a incidência do art. 44, I c/c o art. 45, I, ambos da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 172, I, *"b"*, § 1º, I e II do Regimento Interno;

3 – pela concessão do prazo de 60 (sessenta) dias para que o responsável nominado no item 2 supra efetue o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas - FUNTC, e, no mesmo prazo, faça a comprovação nos autos, sob pena de cobrança judicial;

4 – pela comunicação do resultado deste julgamento aos interessados, nos termos do art. 50, I e II, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 99 e 96, I, do Regimento Interno.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade da prestação de contas do convênio e aplicar multa ao responsável.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo e Iran Coelho das Neves.

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

Campo Grande, 28 de agosto de 2018.

Conselheiro **IRAN COELHO DAS NEVES**

Relator

SETAC. TST/ARP