DELIBERAÇÃO AC00 - 808/2018

PROCESSO TC/MS	: TC/16599/2012
PROTOCOLO	: 1321286
TIPO DE PROCESSO	: DENÚNCIA
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE IGUATEMI
JURISDICIONADO (A)	: JOSÉ ROBERTO FELIPPE ARCOVERDE
DENUNCIANTE	: VALDEMAR SOUZA CRUZ (VEREADOR MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE IGUATEMI / MS)
RELATOR (A)	: CONS. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: DENÚNCIA – EXECUTIVO MUNICIPAL – ÍNDICIOS DE IRREGULARIDADES – INSPEÇÃO – LICITAÇÃO FRAUDULENTA – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – ABERTURA POSTERIOR À EXECUÇÃO DA DESPESA – CERTAME SIMULADO – TERMO DE PARCEIRA – CELEBRAÇÃO – OSCIP – ÁREA DA SAÚDE – CONSULTA PRÉVIA – CONSELHO MUNICIPAL CORRESPONDENTE – INOBSERVÂNCIA – SUPOSTA INEXECUÇÃO DOS SERVIÇOS – EXECUÇÃO DEMONSTRADA – ACUMULAÇÃO INDEVIDA DE CARGOS – ATUAÇÃO NA OSCIP E NO MUNICÍPIO – REMUNERAÇÃO SIMULTÂNEA – RECEBIMENTO DE DIÁRIAS – VALORES RESTITUIDOS – DEVOLUÇÃO COMPROVADA – PARCIAL PROCEDÊNCIA – MULTA – SIGILO PROCESSUAL – SUSPENSÃO – COMUNICAÇÃO.

I – A abertura do processo licitatório, nos casos exigidos por lei, deve se dar modo prévio à execução da despesa, evidenciando-se fraude quando realizado posteriormente a essa, na tentativa de legitimá-la.

II – A celebração do Termo de Parceria, a ser firmado, de comum acordo, entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, deve ser precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 2ª Sessão Reservada do Tribunal Pleno, de 4 de outubro de 2017, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relatora, em **JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE A PRESENTE DENÚNCIA**, com os efeitos práticos de: **1** - **declarar irregulares** os seguintes atos de gestão listados no Relatório de Inspeção RDI - 6ICE - 17/2014: **1.1** – ocorrência de fraude no Convite n. 018/2010, cujo objeto é a prestação de serviços com substituição de peças no veículo Toyota Hilux, Placa HSH 5404, tendo em vista que o processo licitatório foi aberto em data posterior à realização e entrega dos serviços, evidenciando que o procedimento foi simulado

apenas para legitimar a despesa realizada em favor da empresa Eli Machado Dias – ME, executora dos serviços de reparo; **1.2** – irregularidade na parceria firmada entre a Prefeitura Municipal de Iguatemi com a OSCIP Associação Beneficente Hospital Pantanal, decorrente da ausência de consulta formal ao Conselho Municipal de Saúde como medida antecedente à assinatura do termo de parceria, na forma prevista no art. 10, § 1º, da Lei 9.790/99; **2** - **aplicar multa** ao Sr. José Roberto Felippe Arcoverde, ex-prefeito municipal de Iguatemi, no valor correspondente a **100 (cem) UFERMS**; **3** - fixar o prazo de 60 (sessenta) dias, contados da publicação do Acórdão no Diário Oficial do TCE/MS, para que o responsável, acima referido, comprove o recolhimento da multa imposta, em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC/MS, consoante a regra dos artigos 50, I e 83 da Lei Complementar nº 160/2012, observado o disposto nos artigos 99 e 172, § 1º, I e II do Regimento Interno do TC/MS; **4** – retirar o caráter sigiloso imposto ao presente processo; **5** – pela comunicação das autoridades administrativas competentes e demais interessados, quantos aos termos deste julgamento.

Campo Grande, 4 de outubro de 2017.

Conselheira **Marisa Joaquina Monteiro Serrano** – Relatora

Conselheiro **Iran Coelho das Neves –** Designado para lavratura e assinatura do Acórdão, nos termos do art. 73, § 3º, do RI/TCEMS (RN 76/2013).

RELATÓRIO

A Exma. Sr.ª Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Relatora

Cuida-se de Denúncia apresentada por Valdemar Souza Cruz, então vereador no município de Iguatemi, na qual relata supostas irregularidades nos seguintes atos de gestão praticados pelo ex-prefeito municipal, Sr. José Roberto Felippe Arcoverde:

> 1 – Fraude no Convite n. 018/2010, cujo objeto é a prestação de serviços com substituição de peças no veículo Toyota Hilux, Placa HSH 5404, de responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde de Iguatemi, e;
>
> 2 – Irregularidades na parceria firmada com a ONG/OSCIP Associação Hospital Pantanal, no valor de R$ 1.800.000,00.

Após a manifestação da Assessoria Jurídica e do Ministério Público de Contas, foi determinada a realização de inspeção no município de Iguatemi, com vistas a elucidar os fatos narrados na inicial.

Ao final dos trabalhos de fiscalização, os técnicos deste Tribunal constataram a ocorrência das seguintes situações merecedoras de destaque:

> 1 – O Processo Administrativo nº 059/2010 - Convite nº 018/2010 foi fraudado, sendo realizado após a efetiva prestação de serviço;
>
> 2 – Termo de Parceria firmado entre a Prefeitura Municipal de Iguatemi e a OSCIP Instituição Hospital Pantanal sem a realização de consulta formal ao Conselho Municipal de Saúde;
>
> 3 – Acumulação ilegal de cargos: havia servidores que prestaram, concomitantemente, serviços à Prefeitura Municipal e à OSCIP Instituição Hospital Pantanal, caracterizando acumulação ilegal de cargos;
>
> 4 – Pagamento ilegal de diárias: a Prefeitura Municipal pagou diárias de servidores que estavam a serviço da OSCIP Instituição Hospital Pantanal; após a detecção do erro, os servidores restituíram os valores, caracterizando enriquecimento ilícito da OSCIP;
>
> 5 - Informações insuficientes sobre os serviços prestados pela Acrom Consultoria, pagos pela OSCIP;
>
> 6 - Informações insuficientes sobre os serviços prestados pela Justo Consultoria, pagos pela OSCIP;
>
> 7 - Pagamentos realizados ao presidente da OSCIP, Sr. Nemias Ferreira da Silva, visando à quitação de despesas administrativas, sem detalhamento das despesas pagas.

Intimado para apresentar defesa dos apontamentos realizados pela equipe técnica, o ex-Prefeito Municipal, Sr. José Roberto Felippe Arcoverde, ofertou justificativas e documentos.

Em reanálise, os técnicos da 6ª Inspetoria de Controle Externo consideraram sanada a questão atinente à acumulação ilegal de cargos, mantendo, porém, seu posicionamento pela irregularidade dos demais atos praticados.

O representante do Ministério Público de Contas alinhou-se com o entendimento dos analistas, sugerindo, em seu Parecer, a aplicação de multa ao gestor e a impugnação das despesas irregulares.

Vieram-me os autos conclusos.

É o relatório.

VOTO

A Exma. Sr.ª Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Relatora

A presente denúncia versa sobre a ocorrência de irregularidades em dois atos de gestão praticados pelo ex-prefeito municipal de Iguatemi, Sr. José Roberto Felippe Arcoverde. O primeiro é relativo ao convite n. 18/2010, e o segundo, diz respeito à parceria firmada entre o município e a OSCIP Associação Beneficente Hospital Pantanal, no valor de R$ 1.800.000,00.

A inspeção realizada na Prefeitura Municipal de Iguatemi ratificou, ao menos em parte, as irregularidades narradas pelo denunciante em sua inicial.

No que tange à fraude praticada no convite n. 18/2010, a prova documental acostada aos autos confirma integralmente sua ocorrência.

Conforme consta do Boletim de Acidente n. 4F.032/2010-PMPR-Batalhão de Polícia Rodoviária-PR, o veículo Toyota Hilux, placas HSH 5404, envolveu-se em acidente automobilístico no estado do Paraná, no dia 30 de janeiro de 2010 (f. 17).

Já notícias divulgadas em jornais e outras mídias eletrônicas, informaram que, no dia 22 de fevereiro de 2010, esse mesmo veículo, adaptado para ambulância, foi entregue pelo ex-prefeito para o atendimento às necessidades do Assentamento Nossa Senhora Auxiliadora, distante 65 km do município (f. 18).

Porém, o processo licitatório deflagrado para o conserto do referido veículo (convite n. 18/2010), teve a abertura dos envelopes programada para o dia 19 de março de 2010, ou seja, em data posterior à realização e entrega dos serviços, evidenciando, assim, que o procedimento foi simulado apenas para legitimar a despesa realizada em favor da empresa Eli Machado Dias – ME, executora dos serviços de reparo.

Vale asseverar que a própria sindicância aberta pela prefeitura para apurar tais irregularidades concluiu pela existência de vícios, conforme se extrai do excerto abaixo:

> *"Deste modo,* ***identificados vícios que ferem diretamente princípios constitucionais e disposições da Lei 8.666, fica comprometido o certame licitatório, recomendando-se ao Executivo Municipal a anulá-lo****, bem como que os servidores e agentes municipais que participaram do referido processo*

> *sejam ouvidos a fim de prestar esclarecimentos, além de outras providências que o caso requer."* (grifo nosso)

No mesmo sentido, a defesa apresentada pelo gestor, neste processo, também reconheceu a ocorrência de falhas:

> *"Diante dessa situação e de nosso desconhecimento quanto ao ocorrido, determinamos a instauração de Sindicância Administrativa,* ***que confirmou o erro e sugeriu a anulação do procedimento de licitação, o que foi acatado por este Executivo****."* (grifo nosso)

Convém assinalar que tais fatos já foram analisados pela Promotoria de Justiça da Comarca de Iguatemi, nos autos do Inquérito Civil n. 15/2010.

Naquele processo, o representante do *parquet* estadual decidiu pelo arquivamento dos autos, tendo em vista que, a despeito de ficar comprovada a *"prática de ato ilegal de violação às regras do procedimento licitatório e consequente violação aos princípios da administração pública, não se observou o dolo do agente público na prática da conduta, tampouco o prejuízo aos cofres públicos, nos termos do art. 11 da Lei 8.429/92".*

Embora o MP tenha promovido o arquivamento do Inquérito Civil, tal fato não impede a apreciação dos atos por esta Corte de Contas, a quem compete analisar o atendimento das formalidades processuais e administrativas e fiscalizar se houve o prejuízo ao erário diante da irregularidade.

Nesse contexto, há de se reconhecer a ilegalidade dos atos praticados, ante a cabal comprovação de que o Convite n. 18/2010 foi simulado apenas para legitimar a despesa realizada em favor da empresa Eli Machado Dias – ME, porém, deve ser afastada a ocorrência de dano ao erário, justamente em razão de serem devidos os pagamentos como contrapartida aos serviços executados.

Portanto, a conduta acima tipificada reclama a aplicação de **multa** em desfavor da autoridade responsável, nos termos do que prevê o art. 44, I, da Lei Complementar n. 160/2012.

O segundo ponto discutido nos autos diz respeito ao Termo de Parceria firmado entre a Prefeitura Municipal de Iguatemi e a Associação Beneficente Hospital Pantanal, cujo objeto é a prestação de serviços de gestão na área de saúde, envolvendo a contratação de gestão de recursos humanos; planejamento, desenvolvimento e execução dos programas de saúde; treinamento e educação em serviços dos recursos humanos necessários ao desenvolvimento das ações de saúde implementadas no município.

Em relação ao referido termo de parceria, o corpo técnico identificou as seguintes irregularidades:

> **1 – <u>Termo de Parceria firmado sem a realização de consulta formal ao Conselho Municipal de Saúde</u>**

A primeira inconsistência assinalada pela equipe inspecionante versa sobre a ausência de consulta formal ao Conselho Municipal de Saúde, como medida antecedente à assinatura do termo de parceria.

Tal providência encontra-se contida no art. 10, § 1º da Lei 9.790/99, que dispõe sobre a matéria:

> *"Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.*
>
> *§ 1º A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo."* (grifei)

Como se vê, o Termo de Parceira, em seu nascedouro, já possuía irregularidades, tendo em vista a ausência de oitiva do Conselho Municipal de Saúde para participar do processo de contratação da OSCIP.

Sobre o achado, o gestor não se manifestou.

Irregularidade mantida.

2 – Acumulação ilegal de cargos

Apurou-se que alguns servidores da Prefeitura Municipal foram contratados também pela OSCIP, recebendo remuneração em ambos, hipótese vedada pelo art. 37, XVI, da Constituição Federal.

O gestor, em sua resposta, afirma que, após o reconhecimento da ilegalidade na acumulação de cargos, os servidores beneficiados restituíram aos cofres públicos toda a quantia recebida indevidamente, no total de R$ 12.527,51, devidamente corrigida.

As informações constantes dos autos corroboram as alegações da defesa, no sentido de que foram restituídas aos cofres públicos todas as quantias recebidas irregularmente, devidamente corrigidas.

Nesse sentido, as tabelas de f. 71 e 357 evidenciam a devolução de R$ 8.290,92 e R$ 6.231,23, respectivamente.

Ante a comprovação de que as remunerações indevidamente auferidas, por conta da acumulação ilegal de cargos foram individualmente atualizadas e devolvidas, entendo que a irregularidade, neste ponto, encontra-se **sanada.**

3 – <u>Pagamento ilegal de diárias</u>

De acordo como relatório de inspeção, a Prefeitura Municipal pagou diárias às servidoras Ludelça Dorneles dos Santos Ledesma e Juliana Aita, que estavam a serviço da OSCIP, porém, após a detecção do erro, tais servidoras restituíram os valores ao erário público, situação que caracteriza enriquecimento ilícito da OSCIP, tendo em vista que, em viagens a trabalho, a obrigação do pagamento de diárias não deve recair sobre as trabalhadoras, mas sim, sobre o empregador.

O gestor, em resposta, afirma que a restituição dos valores ocorreu em nome das servidoras porque foram elas as beneficiárias dos pagamentos. Entretanto, quem providenciou a devolução dos respectivos valores foi a própria OSCIP Associação Beneficente Hospital Pantanal, não tendo havido, portanto, enriquecimento ilícito desta.

De fato, os Documentos de Arrecadação Municipal – DAM, juntamente com os respectivos comprovantes bancários acostados às fls. 213 e 225, demonstram a existência de depósitos, em favor da Prefeitura Municipal de Iguatemi, dos valores de R$ 578,35 e R$ 1.619,05.

Muito embora os órgãos de apoio não tenham aceitado tais documentos, ao argumento de que não consta, no campo “identificação do contribuinte”, o nome da OSCIP, entendo existir suficiente verossimilhança nas alegações do gestor, na medida em que aparece, no campo “histórico”, a informação *“restituição diárias de jan/março Juliana Aita”* e *“restituição de diárias jan/março Ludelça Dorneles dos Santos Ledesma”.*

Assim, apesar de as guias de arrecadação não indicarem expressamente o nome da OSCIP como depositária, as demais informações constantes dos documentos nos permitem concluir pela regularidade da devolução, sobretudo se considerarmos que os valores restituídos coincidem com aqueles recebidos a título de diárias pelas servidoras.

Por tais razões, reputo **sanada** a irregularidade.

<u>4 - Informações insuficientes sobre os serviços prestados pela Acrom Consultoria</u>

<u>5 - Informações insuficientes sobre os serviços prestados pela Justo Consultoria</u>

<u>6 - Pagamentos realizados ao presidente da OSCIP, Sr. Nemias Ferreira da Silva quitar despesas administrativas, sem detalhamento das despesas pagas</u>

Os três tópicos acima versam sobre a realização de despesas pela OSCIP, sem a comprovação dos serviços realizados.

Considerando se tratar do mesmo fato, analisarei os três itens conjuntamente.

O relatório de inspeção levantou a existência de pagamentos realizados pela OSCIP, no valor de R$ 23.904,00 à empresa Acrom Consultoria, R$ 13.500,00 à empresa Justo Consultoria e R$ 14.407,04 à Nemias Ferreira da Silva, mas questiona a legalidade dessas despesas, ao argumento de que não existe prova da efetiva prestação dos serviços, pelos contratados.

O gestor, em sua resposta, aduz que a Acrom Consultoria foi contratada para prestar serviços técnicos administrativos de organização, orientação e apoio administrativo na implantação da parceria, visando integrar a entidade parceira com os setores de saúde existentes no Município.

Já a Justo Consultoria realizou trabalhos de assessoria específicos na área da saúde, como: levantamento e avaliação da estrutura de saúde existente, idealização e envio de cadastro para apuração da situação socioeconômica do município, estudo para transformação de hospital particular para unidade mista de saúde, levantamento dos aparelhos e equipamentos necessários ao funcionamento de unidade mista de saúde e estudo, planejamento e elaboração de documentação necessária para a fundação de uma OSCIP própria para funcionamento em Iguatemi.

Por fim, o ex-prefeito relata que os valores recebidos pelo Sr. Nemias Ferreira da Silva, foram destinados para a cobertura de despesas básicas de custeio com a manutenção e execução das atividades e de suporte aos colaboradores da parceria, como por exemplo, material de expediente, combustíveis, telefone, água, energia elétrica, manutenção de veículos, alimentação e hospedagem.

As justificativas apresentadas são suficientes para dirimir as dúvidas apontadas no relatório de inspeção.

É possível concluir pela veracidade das explicações do gestor, na medida em que todos os serviços por ele informados em sua resposta, e atribuídos aos contratados, são perfeitamente compatíveis com a necessidade de uma organização social que tenha firmado com o poder público um termo de parceria que envolva serviços de gestão na área de saúde.

Aliás, ainda que se trate de recursos públicos, a decisão por contratar este ou aquele serviço insere-se no âmbito da autonomia da entidade parceira, autonomia essa conferida pelo próprio Termo de Parceria, cabendo ao poder público apenas fiscalizar se os recursos estão sendo executados na forma prevista no programa de trabalho proposto pela OSCIP.

Além disso, as notas fiscais acostadas às fs. 267-271, bem como os relatórios de f. 389-391 também evidenciam a prestação dos serviços pelos contratados, lembrando ainda que, em se tratando de empresas de consultoria e assessoria,

muitos dos trabalhos são realizados de forma verbal, em reuniões ou mesmo por telefone, circunstância que dificulta que sua comprovação seja feita por via documental.

Lembremos, ainda, que a prestação de contas apresentada pela OSCIP ao município contemplava toda a documentação relativa aos pagamentos, inexistindo qualquer indício de irregularidade. Logo, não há se perquirir acerca da responsabilidade do parceiro público em relação à eventual inexecução dos serviços por parte dos contratados.

Diante de tais ponderações, reputo **sanada a irregularidade.**

Por fim, ressalto que todos os fatos aqui discutidos já foram objeto de Inquéritos Civis instaurados pela Promotoria de Iguatemi, razão pela qual é inócua a providência de oficiar ao *parquet* estadual dando-lhe conhecimento da matéria.

Ante o exposto, acompanho, em parte, a análise da 6ª ICE e o Parecer do Ministério Público de Contas, e VOTO no sentido de **JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE A DENÚNCIA**, com os efeitos práticos de:

1 - declarar irregulares os seguintes atos de gestão listados no Relatório de Inspeção RDI - 6ICE - 17/2014:

> **1.1** – ocorrência de fraude no Convite n. 018/2010, cujo objeto é a prestação de serviços com substituição de peças no veículo Toyota Hilux, Placa HSH 5404, tendo em vista que o processo licitatório foi aberto em data posterior à realização e entrega dos serviços, evidenciando que o procedimento foi simulado apenas para legitimar a despesa realizada em favor da empresa Eli Machado Dias – ME, executora dos serviços de reparo;
>
> **1.2** – irregularidade na parceria firmada entre a Prefeitura Municipal de Iguatemi com a OSCIP Associação Beneficente Hospital Pantanal, decorrente da ausência de consulta formal ao Conselho Municipal de Saúde como medida antecedente à assinatura do termo de parceria, na forma prevista no art. 10, § 1º, da Lei 9.790/99.

2 - propor a aplicação de multa ao Sr. José Roberto Felippe Arcoverde, ex-prefeito municipal de Iguatemi, no valor correspondente a **100 (cem) UFERMS**, com fundamento nas regras dos artigos 21, X e 44, I, da Lei Complementar nº 160/2012;

3 - conceder o prazo de 60 (sessenta) dias, contados da publicação do Acórdão no Diário Oficial do TCE/MS, para que comprove o recolhimento da multa imposta ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, consoante a regra dos artigos 50, I e 83 da Lei Complementar nº 160/2012, observado o disposto nos artigos 99 e 172, § 1º, I e II do Regimento Interno do TC/MS;

4 – pela retirada do caráter sigiloso imposto ao processo por despacho presidencial;

5 – pela comunicação do resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

É como VOTO.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, pela parcial procedência da presente Denúncia, aplicando-se multa ao responsável, Sr. José Roberto Felippe Arcoverde, no valor equivalente a 100 (cem) UFERMS, bem como, pela suspensão do sigilo processual, nos termos do voto da relatora.

Presidência, em exercício, do Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Relatora, a Exma. Sr.ª Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano.

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

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

Campo Grande, 4 de outubro de 2017.

Conselheira **MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO**
Relatora

Conselheiro **IRAN COELHO DAS NEVES**
Designado para lavratura e assinatura do Acórdão,
nos termos do art. 73, § 3º, do RI/TCEMS (RN 76/2013).

gab.skg
setac.crr