PROCESSO: TC – 001821/2015

ORIGEM: Fundo Municipal de Saúde de Boquim

ASSUNTO: 95 – Representação

INTERESSADOS: Ministério Público Especial

Dilma Ávila Silva Fontes Barbosa

IPASB – Instituto de Projetos e Apoio Sociais do Brasil

UNIDADE DE AUDITORIA: 6ª Coordenadoria de Controle e Inspeção

PROCURADOR: Eduardo Santos R. Côrtes - Parecer nº 214/2018.

RELATORA: Conselheira Maria Angélica Guimarães Marinho

DECISÃO TC - 20977

EMENTA: Pela **PROCEDÊNCIA** da Representação, devendo ser consideradas **irregulares as despesas efetuadas através do Termo de Parceria nº 01/2014**, com aplicação de multa; Representação à Procuradoria do Estado para promover a cobrança da multa em caso de inadimplemento voluntário; Com determinação.

DECISÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, decidem os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe: Maria Angélica Guimarães Marinho – Relatora, Carlos Alberto Sobral de Souza, Carlos Pinna de Assis, Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, Susana Maria Fontes Azevedo Freitas, Flávio Conceição de Oliveira Neto, com a presença do Procurador João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello, em Sessão Plenária realizada no dia **12.12.2019**, sob a Presidência do

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 11/02/2020 13:13:17
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 11/02/2020 14:22:30
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 11/02/2020 18:37:38

DECISÃO TC - 20977 - PLENO

Conselheiro Ulices de Andrade Filho, por unanimidade de votos, pela **PROCEDÊNCIA** da Representação, devendo ser consideradas **irregulares as despesas efetuadas através do Termo de Parceria nº 01/2014**, do Fundo Municipal de Saúde do Município de Boquim com o Instituto de Projetos e Apoio Sociais no Brasil - IPASB, com aplicação de multa no importe de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) a Sra. Dilma Ávila Silva Fontes Barbosa, inscrita no CPF: 480.999.295-00, com endereço para correspondência na Rua Graciola da Mata, 96, Centro – Boquim/SE, CEP: 49360-000, gestora do referido Fundo Municipal de Saúde; Representação à Procuradoria do Estado para promover a cobrança da multa em caso de inadimplemento voluntário; com Determinação, nos termos do voto da eminente Conselheira Relatora.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em 06 de fevereiro de 2020.

PUBLIQUE-SE e CUMPRA-SE

LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO
Conselheiro Presidente

MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO
Conselheira Relatora

Fui presente:

JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO
Procurador Especial de Contas

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 11/02/2020 13:13:17
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 11/02/2020 14:22:30
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 11/02/2020 18:37:38

DECISÃO TC - 20977 - PLENO

RELATÓRIO

Trata-se de Representação proposta pelo Ministério Público Especial em face de Dilma Ávila Silva Fontes Barbosa, representante legal do Fundo Municipal de Saúde de Boquim e do Instituto de Projetos e Apoio Sociais do Brasil – IPASB, em virtude de supostas irregularidades na execução de despesas decorrentes de contratações celebradas junto ao referido Instituto.

O *Parquet* Especial, através de sua peça de Representação, asseverou que foram observadas, por meio do Sistema de Auditoria Pública – SISAP/Auditor, vultosas transferências de recursos efetuados pelo Município de Boquim ao Instituto de Projetos e Apoio Sociais do Brasil – IPASB.

Aduz o *Parquet* que esses recursos foram transferidos para uma única entidade privada sem que esta Corte de Contas tenha verificado sua qualificação e regularidade dos serviços prestados.

Registrou que foram verificadas irregularidades na atuação do referido Instituto que deram ensejo à reprovação de contas municipais no âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Em razão do acentuado risco de lesão ao erário, foi sugerida a proposição para que o Pleno deste Sodalício determinasse a realização de Inspeção Extraordinária nas despesas decorrentes da contratação celebrada entre o Fundo Municipal de Saúde de Boquim e o Instituto de Projetos e Apoio Sociais no Brasil - IPASB.

Após a aprovação da propositura ministerial, foram os autos encaminhados à 6ª Coordenadoria de Controle e Inspeção (6ª CCI) que, através

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 11/02/2020 13:13:17
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 11/02/2020 14:22:30
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 11/02/2020 18:37:38

da Diligência nº 103/2016 (fls. 90/92), solicitou encaminhamento de documentos à Prefeitura de Boquim e ao Fundo Municipal de Saúde do referido município.

Com o atendimento à diligência, a unidade técnica, através do Parecer nº 56/2017 (fls. 502/546), registrou diversas irregularidades na formalização e execução do Termo de Parceria nº 01/2014, firmado entre o Fundo Municipal de Saúde do Município de Boquim e o Instituto de Projetos e Apoio Sociais do Brasil – IPASB.

Devidamente citada, através do Mandado de Citação nº 363/2017 (fl. 731), a Sra. Dilma Ávila Silva Fontes Barbosa apresentou defesa, acompanhada de documentos, rechaçando a totalidade das irregularidades apontadas no Parecer nº 56/2017. Por fim, requereu o julgamento pela legalidade da contratação da entidade, com posterior arquivamento dos autos.

Para análise da defesa, os autos retornaram a CCI oficiante que, em Parecer nº 17/2018 (fls. 1418/1465), asseverou que a defesa apresentada pela gestora fora insuficiente para elidir todas as impropriedades elencadas no Parecer nº 56/2017, remanescendo as seguintes:

- Ausência de legislação municipal que trate da destinação de recursos para entidade civil sem fins lucrativos, tampouco que verse sobre a contratação de OSCIP no âmbito municipal, em descumprimento do art. 26 da Lei Complementar 101/2000;
- Não foram localizados no SISAP dados do Plano de Aplicação ou Programa de Trabalho do Termo de Parceria, descumprindo a Resolução TC n° 278/2013;
- Desvio de finalidade do objeto do Termo de Parceria,

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 11/02/2020 13:13:17
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 11/02/2020 14:22:30
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 11/02/2020 18:37:38

servindo o Instituto de Projetos e Apoio Sociais do Brasil – IPASB como intermediário de contratação de mão de obra, em vez de ser contratante direto da mão de obra, conforme mencionado no Termo de Parceria, desenvolvendo atividades já desempenhadas pelo Fundo Municipal de Saúde do Município de Boquim, bem como ausência de estudo prévio de impacto financeiro das ações executadas pela OSCIP e pelo Fundo Municipal de Saúde do Município de Boquim;

- Não encaminhamento das especificações técnicas do objeto do Termo de Parceria, não havendo clareza, objetividade e detalhamento do objeto pretendido pelo Fundo, contrariando o art. 24 do Decreto nº 3100/99;
- Não encaminhamento do Cronograma em que foram definidas e detalhadas as atividades a serem executadas, bem como foi definido o desembolso financeiro do Termo de Parceria, descumprindo as prescrições do art. 15 do Decreto nº 3.100/99;
- Ausência do nome do responsável pelo projeto no Termo de Parceria, bem como o seu cargo/função, descumprindo parágrafo único do art. 22 e § 4º, do artigo 10 do decreto 3.100/99;
- Extrato de Relatório de Execução Física e Financeira referente ao Termo de Parceria publicado fora do prazo, descumprindo as prescrições do art. 18 do decreto nº 3.100/99;
- Não foram encaminhados o comprovante de publicação e a cópia do regulamento próprio do IPASB, descumprindo o art. 14, da lei 9.790/99 e o art. 21 do Decreto nº 3.100/99;
- Não foram encaminhados comprovantes dos repasses mensais ao IPASB referentes ao Termo de Parceria, não atendendo esse item da diligência que determinou o envio desses documentos para fins de instrução processual, descumprindo o art. 181, caput, do Regimento Interno desta Corte de Contas;

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 11/02/2020 13:13:17
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 11/02/2020 14:22:30
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 11/02/2020 18:37:38

- Não foram encaminhadas as Certidões Negativas de Débitos, referentes aos repasses mensais efetuados pelo Fundo ao IPASB, descumprindo a resolução TC nº 208/2001, bem como não foram localizados os dados de Certidões Negativas no SISAP, descumprindo a Resolução TC nº 278/2013;

- Houve emissão de cheque, descumprindo o edital de chamamento público que estabeleceu a forma de pagamento por transferência bancária para conta específica da OSCIP, e o art. 14 do Decreto nº 3.100/99;

- Não foi constituída Comissão de Avaliação pela gestora do Fundo, descumprindo o § 1º do art. 11 da lei nº 9.790/99, o qual prescreve que os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a OSCIP;

- Não foi encaminhado o Relatório conclusivo sobre a avaliação procedida nos resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria nº 01/2014, subscrito pela Comissão de Avaliação, descumprindo o § 2º, do art. 11 da lei 9.790/99;

- Não há documentos que comprovem a regularidade do cumprimento do objeto do Termo de Parceria nº 01/2014, descumprindo o art. 11, primeira parte, da Lei nº 9.790/99;

- Ausência de fiscalização do Termo de Parceria pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes no Município, descumprindo o art. 11, segunda parte, da Lei nº 9.790/99;

- As fotografias encaminhadas não contribuem para demonstrar o cumprimento do objeto do Termo de Parceria, descumprindo o art. 11, primeira parte, da Lei nº 9.790/99;

- O Relatório sobre a execução do objeto do Termo de

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 11/02/2020 13:13:17
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 11/02/2020 14:22:30
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 11/02/2020 18:37:38

Parceria nº 01/2014, firmado entre o Fundo e o IPASB, contendo comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados, foi apresentado com divergências, não comprovando o cumprimento das metas e ações propostas no Termo de Referência e no PROJETO DE APOIO A PROMOÇÃO DA SAÚDE DE BOQUIM/SE referente ao Fundo, descumprindo o art. 12, I, do Decreto nº 3.100/99;

- Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa do Termo de Parceria está sem data, apenas rubricado, não tendo identificação do responsável pela sua elaboração, bem como apresentou valor divergente do total repassado pelo Fundo ao IPASB, descumprindo o art. 12, II, do Decreto n° 3.100/99;

- Não constam Parecer e Relatório de Auditoria Independente, descumprindo as prescrições do art. 12, III, do Decreto nº 3.100/99 e o art. 181, caput, do Regimento Interno desta Corte de Contas;

- Extrato de Relatório de Execução Física e Financeira do Termo de Parceria sem preenchimento dos campos obrigatórios destinados ao telefone, fax e e-mail da OSCIP, descumprindo o art. 12, IV, do Decreto n° 3.100/99;

- Não foram encaminhadas informações sobre as folhas de pagamentos do IPASB constando os nomes dos prestadores de serviços, bem como sobre outras despesas do IPASB na vigência do Termo de Parceria n° 01/2014, descumprindo o art. 181, caput, do Regimento Interno desta Corte de Contas;

- Classificação incorreta da despesa com o IPASB como 3390.39.00 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, enquanto o correto seria tê-la classificado como Despesas de Transferências Correntes, em descumprimento à Resolução TC nº 267/2011 e às Leis Municipais nºs 685/13 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e 707/13 (Lei Orçamentária Anual);

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 11/02/2020 13:13:17
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 11/02/2020 14:22:30
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 11/02/2020 18:37:38

- Não consta o novo Cronograma em que foram detalhadas as atividades a serem executadas, excluindo-se aquelas que não mais seriam cumpridas, e o novo desembolso financeiro no Termo de Parceria, demonstrando falta de planejamento e descumprindo o art. 15, do Decreto nº 3.100/99;

- Não foram encaminhados via SISAP os dados do Termo de Rescisão do Termo de Parceria para esta Corte de Contas, descumprindo a Resolução TC nº 278/2013;

Não foi encaminhado pela gestora do Fundo o comprovante de publicação do Termo de Rescisão do Termo de Parceria, descumprindo o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988;

Risco de potencial passivo trabalhista para o município de Boquim, o qual poderá responder subsidiariamente a possíveis ações trabalhistas, haja vista que o IPASB não comprovou a quitação das verbas rescisórias dos prestadores de serviços que laboraram durante a vigência do Termo de Parceria, burlando a legislação trabalhista;

Ausência de procedimentos específicos da Coordenadoria de Controle Interno do município de Boquim para acompanhamento dos recursos repassados ao IPASB, descumprindo a Resolução TC nº 206/2001 e o art. 101, II, da Lei Complementar Estadual nº 205/2011 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas).

Ao final da exposição das irregularidades, opinou para que as despesas sejam julgadas irregulares, devendo ser imposta multa à gestora responsável com fulcro no art. 93, incisos I, II, IV e VII, devendo, também, ser computado o valor de R$ 675.340,74 (seiscentos e setenta e cinco mil trezentos e quarenta

Arquivo assinado digitalmente por ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 11/02/2020 13:13:17
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 11/02/2020 14:22:30
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 11/02/2020 18:37:38

reais e setenta e quatro centavos), como despesa com pessoal para efeito do limite previsto no art. 20, III, “b” da LC nº 101/2000.

Complementou, opinando por determinação ao gestor municipal para que retifique o Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 2º semestre de 2014, republicando e reencaminhando a esta Corte de Contas para retificação no SISAP e na respectiva Prestação de Contas.

Encaminhado os autos ao Ministério Público Especial, este, através do Parecer nº 214/2018, da lavra do Douto Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes, após analisar as irregularidades detectadas, opinou pela **ilegalidade** do Termo de Parceria firmado entre o Fundo Municipal de Saúde de Boquim e o IPASB, **com aplicação de multa administrativa** no valor de R$ 20.000,00 (vinte mil reais) à gestora do Fundo Municipal de Saúde, Sra. Dilma Ávila Silva Fontes Barbosa, nos termos do art. 223, incisos II e III do Regimento Interno, e **determinação** ao município para que passe a computar como despesa com pessoal, para fins de LRF, o valor de R$ 676.340,74 (seiscentos e setenta e seis mil, trezentos e quarenta reais e setenta e quatro centavos) que fora repassado para o IPASB durante o período, utilizado para pagamento de prestadores de serviço, uma vez que houve, de fato, substituição ilegal de mão-de-obra, conforme previsão no § 1º, art. 18, da LRF, procedendo à devida retificação no Relatório de Gestão Fiscal do período correspondente no SISAP.

É o relatório.

VOTO DA RELATORA

De início, faz-se *mister* registrar que todo gestor deve render obediência aos princípios constitucionais informadores da Administração Pública.

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 11/02/2020 13:13:17
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 11/02/2020 14:22:30
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 11/02/2020 18:37:38

No caso dos presentes autos, vislumbro que a gestora responsável pelo Fundo Municipal de Saúde do Município de Boquim firmou Termo de Parceria com entidade privada, denominada Instituto de Projetos e Apoio Sociais do Brasil – IPASB, com o objetivo de desenvolver ações de fomentação e execução dos serviços técnicos e administrativos da Secretaria de Saúde do município; promoção de mínimos sociais; e garantia de atendimento às necessidades básicas da população em situação de risco ou vulnerabilidade social, mediante formalização de Termos de Parcerias.

No entanto, ficou constatado o desvio de finalidade na contratação do referido Instituto, já que o mesmo apenas funcionou como mero intermediário de mão de obra, desenvolvendo atividades que já eram desempenhadas pelo Fundo Municipal de Saúde de Boquim, inexistindo, portanto, um programa ou projeto de interesse da coletividade. Não houve fomentação das finalidades de interesse público da referida contratação, em contrassenso ao propósito insculpido no art. 3º da Lei 9.790/99.

Apurou-se que a Administração Pública buscou fugir de obrigações e encargos inerentes à contratação de servidores públicos para o desempenho de atividades habituais e corriqueiras, fugindo, também, das responsabilidades trabalhistas em relação aos servidores públicos, negando, inclusive, o direito à realização de concurso público.

No caso em exame, foi detectado que, do montante total repassado ao IPASB durante a vigência do Termo de Parceria, R$ 908.997,15 (novecentos e oito mil, novecentos e noventa e sete reais e quinze centavos), 74,29% foram utilizados para pagamento de pessoal, R$ 675.340,74 (seiscentos e setenta e cinco mil, trezentos e quarenta reais e setenta e quatro centavos). Ou seja, para

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 11/02/2020 13:13:17
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 11/02/2020 14:22:30
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 11/02/2020 18:37:38

pagamento de pessoas responsáveis pela execução de atividades que já eram de atribuição do Fundo Municipal de Saúde.

Ressalte-se, ainda, que a auditoria constatou, também, que dos 39 prestadores de serviços identificados em tabela anexa às fls. 1445/1446, 38 já tinham prestado serviços da mesma natureza ao município de Boquim ou continuaram a prestar os mesmos serviços após o término da vigência do Termo de Parceria.

Além disso, restou comprovado, após análise da documentação acostada aos autos, que a contratação com o referido Instituto fora contaminada por inúmeras falhas de natureza grave e formal, em total afronta aos Princípios da legalidade e Eficiência da Administração Pública. Todavia, não restou evidenciado dano ao erário.

Desta forma, em virtude das inúmeras irregularidades apontadas, faz-se imperioso a aplicação de multa ao gestor no sentido de desestimular práticas administrativas antieconômicas e desarrazoadas, em desrespeito aos princípios informadores da Administração Pública.

Isto posto;

Ante toda a fundamentação apresentada, que passa a integrar o dispositivo como se nela estivesse transcrita, voto pela **PROCEDÊNCIA** da Representação, devendo ser consideradas **irregulares as despesas efetuadas através do Termo de Parceria nº 01/2014**, do Fundo Municipal de Saúde do Município de Boquim com o Instituto de Projetos e Apoio Sociais no Brasil - IPASB, com aplicação de multa no importe de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) a Sra. Dilma Ávila Silva Fontes Barbosa, gestora do referido Fundo Municipal de

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 11/02/2020 13:13:17
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 11/02/2020 14:22:30
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 11/02/2020 18:37:38

Saúde; Representação à Procuradoria do Estado para promover a cobrança da multa em caso de inadimplemento voluntário; fazendo-se constar a seguinte Determinação:

- Que a atual gestão do Fundo Municipal de Saúde do Município de Boquim adote providências para prevenir e evitar a responsabilidade trabalhista subsidiária do Município em suas avenças e para que o Controle Interno do Município acompanhe todos os repasses de verbas ao Terceiro setor.

É como voto.

MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO

Conselheira Relatora

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 11/02/2020 13:13:17
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 11/02/2020 14:22:30
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 11/02/2020 18:37:38