



PROCESSO Nº : 158151/2015 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : RECURSOS ORDINÁRIOS
UNIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE
RECORRENTE : INSTITUTO PERNAMBUCANO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE
– IPAS
MILTON ALVES PEDROZO
MAURO ANTÔNIO MANJABOSCO
RELATOR : CONSELHEIRO DOMINGOS NETO

PARECER Nº 3.244/2017

RECURSOS ORDINÁRIOS. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. EXERCÍCIO 2015. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE. IRREGULARIDADES NA REFORMA DA FARMÁCIA CIDADÃ DE CUIABÁ. ACÓRDÃO Nº 418/2016 – TP. APLICAÇÃO DE MULTA. PARECER PELO CONHECIMENTO E, NO MÉRITO, PELO PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELO IPAS CONJUNTAMENTE COM SEUS DIRETORES E PROCURADOR. NÃO PROVIMENTO DOS RECURSOS ORDINÁRIOS INTERPOSTOS PELOS SRS. MILTON ALVES PEDROZO E MARCO ANTÔNIO MANJABOSCO, COM A MANUTENÇÃO INTEGRAL DO ACÓRDÃO Nº 418/2016-TP.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Recursos Ordinários** interpostos pelo **Sr. Mauro Antônio Manjabosco e Outros** em face **Acórdão nº 418/2016-TP** que julgou **procedente a Representação Interna** acerca de irregularidades no acompanhamento execução da obra de reforma na Farmácia Cidadã de Cuiabá (Farmácia de Alto Custo), que entre outras determinações, aplicou sanções pecuniárias e restituição de valores aos recorrentes.

2. Foram apresentados recursos pelos seguintes responsáveis:



Recorrentes	Cargo/Função	Recurso
Milton Alvez Pedrozo	Membro da Comissão Permanente de Contrato de Gestão da Secretaria de Estado de Saúde	Documentos Externos nº 159127/2016, nº 161944/2016, nº 161945/2016, nº 161946/2016 e nº 161947/2016
-Instituto Pernambucano de Assistência à Saúde – IPAS - João Aليandre Neto - Pedro Marinho da Silva - Ivoneide Maria Vieira - Edmilson Paranhos Magalhaes	Instituto Contratado - Diretor do Instituto - Diretor do Instituto - Diretora do Instituto - Procurador do Instituto	Documentos Externos nº 161368/2016, nº 161369/2016 e nº 161372/2016.
Marco Antônio Manjabosco	Coordenador da Comissão Permanente de Contratos de Gestão da Secretaria de Estado de Saúde	Documento Digital nº 32947/2017.

3. Nas razões recursais, em síntese, pugnam pela reforma integral do acórdão, com fins de afastar as cominações legais e multas regimentais imputadas aos recorrentes.

4. Os recursos foram recebidos pelo Conselheiro Relator¹, por preencherem os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 270 e seguintes do Regimento Interno do TCE/MT.

5. A Equipe Técnica se manifestou pelo **não provimento** dos recursos com a consequente **manutenção da responsabilidade dos gestores**, recomendando apenas o afastamento da responsabilidade pelo ressarcimento solidário que fora imputada ao Sr. **Edmilson Paranhos Magalhães Filho**, procurador do Instituto.

6. Vieram os autos para manifestação ministerial.

7. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

1. Decisões nº 164766/2016, nº 174280/2016, e nº 117253/2017.



2.1. Admissibilidade

8. Antes de adentrar na análise de mérito, cumpre-se verificar os pressupostos de admissibilidade recursal previstos para os ROs, nos termos do que dispõe o art. 63 e seguintes da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas² e art. 270 e seguintes do Regimento Interno do TCE/MT³, quais sejam: cabimento, legitimidade, interesse recursal e tempestividade.

9. O **cabimento** refere-se à possibilidade de recorrer, bem como a previsão do instrumento para a situação que se deseja impugnar. No caso, trata-se de RO interposto em face do **Acórdão nº 418/2016-TP**, espécie recursal adequada para combater os acórdãos do Tribunal Pleno e das Câmaras⁴ desta Corte de Contas.

10. Ademais, são partes legítimas (Coordenador e Membro da Comissão Permanente de Contratos de Gestão da Secretaria de Estado de Saúde e Organização Social), que manifestaram interesse recursal (prejuízo financeiro decorrente da aplicação de multas e restituição ao erário) dentro do prazo legal⁵ (tempestividade).

11. Assim, corrobora-se com o **conhecimento** dos Recursos Ordinários.

2 Lei Complementar estadual nº 269/2007.

3 Resolução Normativa n. 14, de 2007.

4 RITCE/MT: Art. 270. Nos termos da Lei Complementar 269/2007, **cabem as seguintes espécies recursais: I. Recurso Ordinário, contra Acórdãos do Tribunal Pleno e das Câmaras.** grifou-se

5 - Segundo o Regimento Interno desta Corte de Contas, "Art. 270, §3º Independentemente da espécie recursal, o prazo para interposição do recurso é de **15 (quinze) dias**, contados da publicação da decisão recorrida no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. O **Acórdão nº 418/2016 - TP** foi divulgado no Diário Oficial de Contas do Tribunal de Contas no dia **25/08/2016**, sendo considerada como data de publicação o dia **26/08/2016, edição n.º 939**, tendo sido protocoladas as peças recursais do Sr. Milton Alves Pedroso e do Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde - IPAS, respectivamente, em **05/09/2016 e 09/09/2016 (Termos de Aceite – Documentos Digitais nº 158843/2016 e 160909/2016**, ou seja, dentro do prazo de 15 (quinze) dias, que se ultimaria em **10/09/2016**, de modo que os Recursos Ordinários são **tempestivo**.

Já o Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Mauro Antônio Manjabosco, considera-se a partir do **Acórdão nº 626/2016 – TP** (Embargos de Declaração), divulgado no Diário Oficial de Contas do Tribunal de Contas no dia **19/01/2017**, sendo considerada como data de publicação o dia **20/01/2017, edição n.º 1036**, tendo sido protocolada a peça recursal em **02/02/2017 (Termos de Aceite – Documento Digital nº 17215/2017**, ou seja, dentro do prazo de 15 (quinze) dias, que se ultimaria em **04/02/2017**, de modo que o Recurso Ordinário é **tempestivo**.



2.2 Preliminar - Declaração de Revelia – Incompatibilidade com o processo no âmbito do Tribunal de Contas pela recorrente

12. Preliminarmente, o Recorrente Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde - IPAS, conjuntamente com seus diretores, Sra. Ivoneide Maria Vieira, Sr. João Alixandre Neto, Sr. Pedro Marinho da Silva e com seu procurador, Sr. Edmilson Paranhos de Magalhães Filho, este intercedendo em causa própria e ainda, na qualidade de procurador dos diretores supracitados, **suscitaram** que a declaração de revelia é incompatível com o processo no âmbito dos Tribunais de Contas.

13. Para fundamentar suas alegações, apresentaram trabalho publicado na **Revista Controle Doutrina e Artigos** – Tribunal de Contas do Estado do Ceará, o qual segue alguns trechos, em resumo:

Além disso, os efeitos da revelia, por ser esta medida excepcional, demandam uma interpretação restritiva, não sendo pertinente a sua convalidação no processo administrativo tal como ocorre no processo civil, mormente quando, diferentemente do contencioso judicial e como já acima referido, o mesmo órgão atua tanto na persecução dos fatos como na prolação final sobre a matéria.

Destarte, inobstante os dispositivos legais que encampam a aplicação dos efeitos da revelia pertinentes ao processo civil no âmbito dos Tribunais de Contas, entende-se como inaplicável a sobremedita regra aos procedimentos em curso nas Cortes de Contas.

Fonte: Doc. Digital nº 161368/2016 – página 6.

14. Assim, concluem pela inaplicabilidade dos efeitos da revelia no processo administrativo, dentre eles, os que tramitam no Tribunal de Contas, pugnando pela reforma do Acórdão para excluir da condenação os efeitos da confissão ficta, por entenderem não ser permitido pela legislação.



15. Ao analisar os argumentos da recorrente, a **Secex** ressalta que os Recorrentes foram regularmente citados, de acordo com o Regimento Interno e a Lei Orgânica do TCE/MT, entretanto não apresentou defesa, o que ocasionou a decretação da revelia do IPAS no acórdão nº 418/2016-TP.

16. Alega não merecer respaldo as alegações dos Recorrentes acerca da subordinação dos processos, no âmbito das Cortes de Contas, à Lei nº 9.784/99, uma vez que *“a referida norma trata do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e sem considerar que a Lei Complementar n.º 269, de 22 de Janeiro de 2007, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso traz em seu no art. 6º, Parágrafo Único, o supedâneo legal para a decisão tomada por esta Corte”*:

Art. 6º O Relator presidirá a instrução do processo, determinando mediante despacho singular, por sua ação própria e direta, ou por solicitação do Ministério Público de Contas ou da unidade de instrução, o sobrestamento do julgamento, a citação ou a audiência dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos, após o que submeterá o feito ao Tribunal Pleno, para decisão de mérito, ressalvados os casos que admitem julgamento singular.

Parágrafo Único: O responsável que não atender ao chamado do Tribunal de Contas ou não se manifestar, será considerado **revel para todos os efeitos**, dando-se prosseguimento ao processo. (Grifamos)

17. Com base nesses argumentos, a Secex concluiu que a decretação da revelia encontra-se devidamente fundamentada nas normas que regem a atuação desta Corte, fato que não impede que o revel venha aos autos e apresente suas razões recursais.

18. **Com razão a Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia.**

19. A Organização Social, Instituto Pernambucano de Assistência Social-IPAS, devidamente citada, deixou de apresentar defesa, configurando-se os efeitos da revelia nos termos do artigo 6º, parágrafo único, da Lei Complementar nº



269/2007, e artigo 140, §1º, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT).

20. Além disso, a condenação da Recorrente em restituir o erário levou em consideração toda documentação comprobatória carreada aos autos, na medida que ocorreu o repasse de considerável montante pelos cofres públicos sem qualquer retorno para a coletividade, ante a completa frustração dos objetivos do Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011.

21. Assim, o acórdão atacado foi devidamente respaldado nas normas que regem a atuação desta Corte, bem como na busca da verdade material.

22. Logo, em consonância com a Secex, **manifesta-se pelo não acolhimento** da preliminar de incompatibilidade dos efeitos da revelia no processo no âmbito do Tribunal de Contas, tendo em vista sua previsão legal na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCE/MT.

2.3 Mérito

23. Os recorrentes apresentam Recursos Ordinários contra o **Acórdão nº 418/2016-TP**, que julgou **procedente a Representação Interna** acerca de irregularidades no acompanhamento da execução da obra de reforma na Farmácia Cidadã de Cuiabá (Farmácia de Alto Custo), que entre outras determinações, aplicou sanções pecuniárias e restituição de valores aos recorrentes.

24. Importante salientar que os embargos de declaração opostos pelo Sr. Mauro Antônio Manjabosco em face do referido acórdão foram negados através do Acórdão nº 626/2016-TP, razão pela qual permanecem inalterados os termos da decisão referente as sanções impostas no Acórdão nº 418/2016-TP.

25. Ademais, registra-se que os senhores Edson Paulino de Oliveira, Secretário Executivo Adjunto da Secretaria de Estado da Saúde, Vander Fernandes,



Secretário Estadual de Saúde, e a Sra. Maria do Carmo Barros Oliveira Silva, umas das diretoras do Instituto Pernambucano de Assistência à Saúde **não interpuseram recurso.**

26. Em alinhamento com o Relatório Técnico de Recurso elaborado pela Secex Obras e visando simplificar a análise meritória, os recursos serão analisados por responsável, na seguinte ordem: **1.** Instituto Pernambucano de Assistência à Saúde-IPAS, conjuntamente com parte de seus diretores e procurador; **2.** Milton Alves Pedroso; **3.** Sr. Mauro Antônio Manjabosco.

2.3.1 Recurso interposto pelo INSTITUTO PERNAMBUCANO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE – IPAS conjuntamente com parte de seus DIRETORES E PROCURADOR.

27. Com relação ao Instituto, o Acórdão nº 418/2016-TP impugnado, determinou:

ACÓRDÃO Nº 418/2016 –TP

(...)

- declarou a revelia do Instituto Pernambucano de Assistência à Saúde, em razão de que deixaram de apresentar manifestação no prazo legal;

- **julgou procedente** a Representação de Natureza Interna acerca de irregularidades no acompanhamento e execução de obra de reforma na Farmácia Cidadão de Cuiabá (Farmácia de Alto Custo), formulada em desfavor da Secretaria de Estado de Saúde Mato Grosso;

- **determinou a** desconsideração da personalidade jurídica da Organização Social Instituto Pernambucano de Assistência à Saúde; determinando aos Srs. João Alixandre Neto, Pedro Marinho da Silva, Maria do Carmo Barros Oliveira Silva, Ivoneide Maria Vieira e Edmilson Paranhos de Magalhães Filho, nos termos do artigo 1º, XVIII, 70, II, da Lei Complementar nº 269/2007, que restituam aos cofres públicos estaduais, em solidariedade, o valor de R\$ 1.545.000,00, (um milhão, quinhentos e quarenta e cinco mil reais), fixando-se como data base para os necessários reajustes a serem realizados nos valores aqui descritos a data de 31-12-2012;

- e, por fim, nos termos dos artigos 70, I, 72 e 75, III, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c os artigos 285, I, 287 e 289, II, da Resolução nº 14/2007 e 3º, II, “a”, e 7º da Resolução Normativa nº 17/2016, **aplicou** aos Srs. João Alixandre Neto, Pedro Marinho da



Silva, Maria do Carmo Barros Oliveira Silva, Ivoneide Maria Vieira e Edmilson Paranhos de Magalhães Filho, para cada um, a **multa** de **10%** sobre o dano acima apurado;

28. Os Recorrentes pedem o conhecimento e provimento do recurso para anular a decisão quanto a desconsideração da personalidade jurídica.

29. Apesar de reconhecerem a aplicabilidade do incidente de desconsideração da personalidade jurídica nos processos de fiscalização externa conduzidos pelos Tribunais de Contas, alegam a proibição de decisões que culminem com a desconsideração da personalidade jurídica para responsabilizar quem não foi citado para manifestar-se e, assim, destacam o disposto no artigo 135 do Novo Código de Processo Civil⁶.

30. Ressaltam a vedação de edição de decisões surpresas e a necessidade de se atender aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

31. Em relação à restituição, os Recorrentes argumentam que o IPAS realizou suas contratações com terceiros com arrimo em seu regulamento próprio editado conforme o art. 17 da Lei Nacional nº 9.637/98⁷.

32. Citam o julgamento da ADIN Nº 1.9923/DF, alegando que as Organizações Sociais não se submetem ao dever de licitar, nem a Lei 8.666/93.

33. Esclarecem que os recursos disponibilizados nos contratos de Gestão são de propriedade do Estado, cumprindo à Organização Social apenas gerir para o alcance do bem estar social, assim, buscando o cumprimento da obrigação assumida contrataram a IMPAR ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA-EPP, para a “Reforma da Farmácia Cidadã de Cuiabá”, serviço este, que seria

6. Art.135. Instaurado o incidente, o sócio ou a pessoa jurídica será citado para manifestar-se e requerer as provas cabíveis no prazo de 15 (quinze) dias.

7. Art.17. A organização social fará publicar, no prazo máximo de noventa dias contado da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.



executado no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias pelo preço global de R\$ 1.545.000,00 (um milhão, quinhentos e quarenta e cinco mil reais).

34. Os pagamentos do referido montante seriam efetuados em cinco vezes, sendo o primeiro pagamento efetuado na assinatura do contrato, no percentual de 20% sobre o valor global, e os demais de 30 em 30 dias, sendo o último após a entrega e aprovação técnica da contratante (IPAS), mediante a apresentação de Notas Fiscais de Serviço pela Contratada (IMPAR).

35. Afirmam que cumpriram tudo quando contratualmente ajustado, realizando integralmente os pagamentos pactuados, todavia, a IMPAR ENGENHARIA descumpria, imotivadamente, o cronograma da obra. Quanto à irregularidade constatada, informam que procederam com a notificação da empresa, anuindo com dilação de prazo de execução, e ainda, após isso, se reuniram com os envolvidos no gabinete do Sr. Secretário de Estado de Saúde para exigir o cumprimento das obrigações pagas, haja vista a empresa ter alegado que adquiriu material necessário à obra.

36. Narram que contrataram auditoria independente para realizar os estudos necessários, a qual apurou o descumprimento das obrigações assumidas pela empresa IMPAR ENGENHARIA, no importe de R\$ 568.346,57, recebido e não executado.

37. Por fim, depois da inadimplência da contratada, informam que houve a rescisão do contrato de prestação de serviços, o que se fez por via de Notificação Extrajudicial, e que requereram à IMPAR o ressarcimento dos recursos financeiros recebidos e não aplicados na obra, acrescidos do pagamento de multas, conforme previamente acordado no instrumento de contrato rescindido.

38. Diante da inércia da Contratada, interpuseram Ação Ordinária de Indenização por Descumprimento de Ajuste Contratual c/c Danos Morais e Materiais e Cobrança de Multa contra a IMPAR ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA-EPP,



(Processo nº 21780.36.2013.811.0041, em trâmite na 4ª Vara Cível).

39. Após o ajuizamento da ação, narram que houve Decreto de Intervenção pelo Estado de Mato Grosso sob os serviços transferidos e no próprio IPAS, qual se perdurou por 180 dias, ficando assim, o IPAS, impedido de praticar qualquer ato ou procedimento visando conclusão da obra.

40. Posteriormente, informam que o IPAS foi citado para ofertar defesa perante a Comissão do Processo Administrativo de Fornecedor nº 005/2014 instaurado por Força da Portaria nº 118/2014/GBSES para Apuração de irregularidades na execução do Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011, exatamente o objeto do presente processo ora impugnado em sede de Recurso. Nesse sentido, entendeu aquela comissão processante, que o IPAS deveria devolver aos cofres públicos a importância de R\$ 805.820,14 (oitocentos e cinco mil oitocentos e vinte reais e quatorze centavos).

41. Relatam as inúmeras tentativas de devolução do valor cobrado, ante as inúmeras informações equivocadas que impediam o cumprimento da obrigação, tendo buscado uma efetiva conta bancária da Secretaria Estadual de Saúde, e lá procedeu o depósito do valor cobrado, extinguindo, assim, a obrigação.

42. Seguem argumentando que a condenação à devolução do valor integral causaria enriquecimento ilícito do Estado, considerando a entrega parcial do objeto contratado.

43. Por fim, quanto a punição aplicada ao Procurador EDMILSON PARANHOS DE MAGALHÃES FILHO, aduzem que o mesmo não praticou qualquer ato ou procedimento que venha a imputar-lhe responsabilidade, não firmou contrato, não acompanhou a obra, nem realizou pagamento. Não ocorrendo qualquer condição prescrita em lei passível de punição, sendo insustentável qualquer condenação ao Procurador Recorrente.



44. Analisando os argumentos da recorrente, a **Secex Obras e Serviços de Engenharia** manifestou pela **manutenção da condenação prolatada pelo Acórdão nº 418/2016**, a ser ressarcido, de forma solidária, pelos diretores do Instituto Pernambucano de Assistência à Saúde, entretanto, **recomendou o afastamento da responsabilidade solidária** que fora imputada ao Sr. Edmilson Paranhos Magalhães Filho, procurador do referido instituto.

45. Em relação a desconconsideração da personalidade jurídica, a Secex apontou que o IPAS foi devidamente citado nos termos do art. 6º da Lei Complementar n.º 269/2007, art. 89, inciso VIII da Resolução n.º 14/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT) e art. 257, inciso II da Resolução n.º 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT), sendo informado que a não manifestação, no prazo estabelecido, implicaria na declaração de revelia e consequente aplicação de seus efeitos.

46. Contrapõe a alegação da defesa que teria existido uma “decisão surpresa”, tendo em vista a presunção absoluta de veracidade do aviso de recebimento⁸, devidamente assinado e incluso aos autos, comprovando a citação do Instituto.

47. Argumenta que a Corte de Contas ao proceder com a Desconconsideração da Personalidade Jurídica, atentou para o princípio da eficiência frente a decisão prolatada, visto que o IPAS, por ser uma Organização Social, poderia não ser capaz de suportar, na Pessoa Jurídica, o ônus do pagamento de **R\$ 1.545.000,00**, devidos e, ainda, pelo fato da qualificação indubitável do IPAS como receptor e gerenciador de recursos públicos.

48. Pelo exposto, recomendou a manutenção da desconconsideração da personalidade jurídica do Instituto, haja vista que a decisão se posicionou incisivamente para prestigiar a celeridade e efetividade processual, motivada pelo abuso de direito e desvio de finalidade da pessoa jurídica do IPAS.

8. Documento Digital nº 151887/2015.



49. Quanto à restituição ao erário, a equipe técnica refuta as alegações quanto à imputação da responsabilidade em face da inexecução da Obra da Farmácia Cidadã de Cuiabá tão somente à empresa IMPAR (que foi contratada sob a premissa de cotação de preços), haja vista a qualificação indubitável da OS como receptora e gerenciadora de recursos públicos, e nessa qualificação equipara-se a entes públicos, sendo passível, de acordo com as disposições da Constituição Federal, à prestação de contas e sujeição à fiscalização dos órgãos de controle interno e externo.

50. Argumenta que restou evidenciado a inexistência de planilhas de medição dos serviços prestados na reforma da Farmácia Cidadã de Cuiabá, nos moldes adotados para o acompanhamento das Obras Públicas, quando deveria responder pelo bom emprego dos recursos públicos que lhe foram transferidos.

51. Acerca da possível devolução aos cofres públicos da importância demandada pela Comissão do Processo Administrativo de Fornecedor nº 005/2014 Instaurado por Força da Portaria nº 118/2014/GBSES, após análise dos documentos juntados pelos recorrentes ao presente processo, **a Secex de Obras informa que não identificou nos autos qualquer depósito bancário no valor de R\$ 805.820,14 (oitocentos e cinco mil, oitocentos e vinte reais e quatorze centavos)**, ou outro documento que comprove a efetivação de restituição no referido montante.

52. Por fim, concordou com a defesa dos Recorrentes em relação ao afastamento da punição do Sr. **Edmilson Paranhos de Magalhães Filho**, procurador do IPAS, haja vista que não foi verificado que este tenha atuado na gerência dos recursos repassados ao referido instituto.

53. **Com razão a Secex de Obras e Serviços de Engenharia.**

54. Em relação a desconsideração da personalidade jurídica, o IPAS foi devidamente citado para que se manifestar acerca das irregularidades apontadas no



Relatório Técnico da Secex Obras e Serviços de Engenharia, sendo informado que a não manifestação no prazo estabelecido, implicaria na declaração de revelia e consequente aplicação de seus efeitos, nos termos do artigo 6º, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 269/2007 e artigo 140, §1º da Resolução n.º 14/2007.

55. Assim, não há que se falar em “decisão surpresa”, diante do aviso de recebimento juntado aos autos devidamente assinado⁹, respeitando os princípios do contraditório e ampla defesa.

56. Como evidenciado no acórdão recorrido, a teoria da desconsideração da personalidade jurídica:

(...) tem por objetivo coibir o uso indevido da pessoa jurídica, levada a efeito mediante a utilização da pessoa jurídica contrária a sua função social e aos princípios consagrados pelo ordenamento jurídico, afastando, assim, a autonomia patrimonial para chegar à responsabilização dos sócios da pessoa jurídica e/ou para coibir os efeitos de fraude ou ilicitude comprovada.¹⁰

57. Conforme entendimento jurisprudencial, a desconsideração da personalidade jurídica é conceituada, sucintamente, da seguinte forma:

A desconsideração da personalidade jurídica pode ser entendida como o afastamento episódico da autonomia patrimonial da pessoa jurídica, com o intuito de, mediante a constrição do patrimônio de seus sócios ou administradores, possibilitar o adimplemento de dívidas assumidas pela sociedade. (STJ, REsp. 948.117, Relatora Ministra Nancy Adrigli).

58. Assim, conforme exposto pela Secex, o Acórdão atentou para o princípio da eficiência, visando evitar prejuízo para aos cofres públicos, uma vez que o IPAS, por ser uma Organização Social, poderia não ser capaz de suportar, na Pessoa Jurídica, o ônus do pagamento de R\$ 1.545.000,00, devidos e, ainda, pelo fato da qualificação indubitável do IPAS como receptor e gerenciador de recursos públicos.

9. Documento Digital n.º 151887/2015.

10. Documento Digital n.º 141504/2016, fls. 22/23.



59. Desse modo, entende-se pela **manutenção da desconsideração da personalidade jurídica do Instituto Pernambucano de Assistência Social – IPAS**, nos termos da fundamentação do acórdão recorrido.

60. Quanto ao débito, no **valor de R\$ 1.545.000,00**, a ser ressarcido de forma solidária, pelos diretores do IPAS, os recorrentes tentam se eximir da responsabilidade alegando que fizeram tudo quanto contratualmente ajustado, sendo a empresa IMPAR ENGENHARIA responsável pela não execução da obra.

61. Ora, conforme exaustivamente demonstrado nos autos, as Organizações Sociais, não obstante serem instituições privadas, são gerenciadoras de recursos públicos, razão porque devem se submeter às normas de direito público, o que inclui à prestação de contas e sujeição à fiscalização dos órgãos de controle interno e externo.

62. Ao contrário do alegado pelos Recorrentes, por se tratar o contrato de gestão de instrumento congênere a convênio, a OS deve, no que couber, submeter-se aos mandamentos da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, conforme dispõe o art. 116 da Lei 8.666/93:

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**. (grifamos)

Sobre as contratações efetuadas por entidades privadas gestoras de recursos públicos mediante convênios, assim se manifestou esta Corte, por meio da Resolução de Consulta nº 02/2009:

É indispensável que as entidades privadas gestoras de recursos públicos mediante convênio observem os princípios norteadores aplicáveis ao setor público, como: isonomia, igualdade, ampla concorrência, publicidade, dentre outras, aplicando, no que couber a Lei nº 8.666/93, no tocante à licitação e contrato.

A simples “**cotação de preços**” não é suficiente para substituir o procedimento licitatório da Lei nº 8.666/1993. (grifamos)

63. Ademais, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº



1305-14/07-1, com Relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, analisou a posição jurídica das Organizações Sociais perante a Administração Pública. Da referida análise destaca-se as seguintes conclusões daquele Corte de Contas:

“COM EFEITO, AINDA QUE AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NÃO ESTEJAM INCLUÍDAS EXPRESSAMENTE NO ART. 1º DA LEI Nº 8.666/93 OU MESMO NA LEI Nº 10.520/2002, O FATO É QUE SUA CRIAÇÃO IMPORTOU NA EXTINÇÃO DE EQUIVALENTE ÓRGÃO PÚBLICO, PASSANDO ELAS A PRESTAR SERVIÇOS PÚBLICOS TÍPICOS, SENDO ÀS MESMAS DESTINADOS BENS, SERVIDORES PÚBLICOS, DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ESPECÍFICAS E BENESSES, TAIS COMO CONTRATAR DIRETAMENTE COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, TUDO PARA O ATENDIMENTO DE SEUS OBJETIVOS COM EFICIÊNCIA E CELERIDADE; RAZÕES PORQUE NÃO PODEM PERMANECER À MARGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEM SUBMETER-SE AOS PRINCÍPIOS DE DIREITO PÚBLICO. SEU REGIME É HÍBRIDO, MAS NÃO É IMPERMEÁVEL A ALGUMAS REGRAS PUBLICISTAS TÍPICAS.

(...)

AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS ESTÃO SUJEITAS ÀS NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO PODER PÚBLICO

(...)

DEVE-SE RECONHECER QUE SUJEITAR AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS AOS PRINCÍPIOS DE DIREITO PÚBLICO É PRAGMATISMO, MAS COM RESPALDO NO ART. 7º DA PRÓPRIA LEI Nº 9.637/98 E NO TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE.

(AC-0601-08/07-1, Sessão: 20/03/07 Grupo: I classe: I Relator: Ministro Aroldo Cedraz) - grifamos

64. Destaca-se que foi, inclusive, apontado pela equipe técnica desta Corte que o próprio regulamento de contratações do IPAS previa a adoção de um processo similar ao da modalidade concorrência, prevista na Lei nº 8.666/93.

65. Sobre as providências adotadas pelos Recorrentes, observa-se que o Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011 foi firmado entre a Administração Pública e o IPAS, razão pela qual o IPAS responde pelos recursos que lhe foram pagos em razão do referido contrato. Entretanto, a responsabilidade do IPAS por tais recursos não impede que este ajuíze ação de regresso contra a empresa Impar Engenharia e Construções Ltda. por eventuais prejuízos que tenha sofrido em razão da atuação da referida empresa.



66. Quanto ao valor a ser ressarcido, a obra objeto do Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011 encontra-se abandonada, não sendo possível quantificar os serviços efetivamente prestados, bem como precisar a quantidade de materiais efetivamente empregados na reforma em questão.

67. Conforme já mencionado no Parecer nº 1.944/2016 deste *Parquet* de Contas¹¹, para auxiliar nessa quantificação, a equipe de auditores da Controladoria Geral do Estado (CGE) emitiu o Relatório de Auditoria nº 107/2013, no qual relata ter realizado vistoria *in loco*, bem como informa que a verificação da prestação de parte dos serviços contratados já encontrava-se prejudicada. Ainda assim, a referida equipe apontou que os serviços efetivamente executados perfazem, apenas, aproximadamente, 34% do valor global da obra.

68. Neste sentido, uma vez que o escopo do Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011 era a reforma e adequação de imóvel para o funcionamento da Farmácia Cidadã de Cuiabá e conforme evidenciado pelo lamentável estado do imóvel, é inegável a completa frustração desse objetivo, sendo então necessário o ressarcimento integral dos recursos.

69. Sobre o assunto, vale-se dos seguintes entendimentos do Tribunal de Contas da União, por considerá-los, aplicáveis ao caso em comento por analogia.

Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Substituto André de Carvalho)

Convênio e congêneres. Execução parcial. Inutilidade do Objeto.

Em casos análogos de execução apenas parcial do objeto (v.g. Acórdãos: 431/2008, da 1ª Câmara, e 49/2008, da 2ª Câmara), os responsáveis têm sido, em regra, condenados ao pagamento dos serviços contratados e não executados, ao passo que, **no caso de falta de geração de qualquer benefício à coletividade, em face da imprestabilidade do que foi executado, eles têm sido condenados à devolução integral dos recursos federais transferidos** (v.g. Acórdãos: 3.552/2006 e 297/2009, da 1ª Câmara, e 3.045/2011, da 2ª Câmara). - grifamos

11. Documento Digital nº 90326/2016.



Por outro lado, nos casos em que a parte executada inviabiliza o adequado uso pela população, o Tribunal tem entendido que: **“a completa frustração dos objetivos do convênio leva à condenação do responsável ao recolhimento da totalidade do valor do débito”**, não havendo se falar, portanto, nesses casos em que parte dos recursos federais utilizados não contribuiu para o alcance do objeto pactuado, no abatimento desse valor do montante a ser ressarcido. (Acórdão TCU nº 1577/2014, Segunda Câmara) - grifamos.

70. Portanto, necessário o ressarcimento integral do montante dispendido pelos cofres públicos, já que não houve qualquer benefício para a coletividade.

71. Sobre as alegações dos Recorrentes quanto a possível **devolução aos cofres públicos da importância de R\$ 805.820,14** (oitocentos e cinco mil, oitocentos e vinte reais e quatorze centavos), qual foi demandada pela Comissão do Processo Administrativo de Fornecedor nº 005/2014, não merecem respaldo, pois, conforme já informado pela equipe técnica, **esse Parquet de Contas também constatou que o IPAS não juntou aos autos nenhum comprovante de depósito bancário no valor de R\$ 805.820,14** (oitocentos e cinco mil, oitocentos e vinte reais e quatorze centavos), ou qualquer outro documento que comprove a efetivação de restituição ao erário no referido montante.

72. Por fim, quanto à condenação do **Sr. Edmilson Paranhos de Magalhães Filho**, procurador do IPAS, o Ministério Público de Contas concorda com a tese de defesa e com equipe técnica pela exclusão de sua responsabilidade, haja vista que não foi verificado que este tenha atuado na gerência dos recursos repassados ao referido instituto, tendo atuado, com a devida procuração, na qualidade causídica a ele atribuído na forma de procurador da Organização Social.

73. Diante da análise feita, este *Parquet* de Contas, em consonância com o entendimento técnico, **manifesta-se pela manutenção da condenação prolatada pelo Acórdão nº 418/2016 referente ao débito no valor de R\$ 1.545.000,00** (um milhão quinhentos e quarenta e cinco mil reais) a ser ressarcido,



de forma solidária, pelos diretores do Instituto Pernambucano de Assistência à Saúde. Entretanto, **recomenda-se o afastamento da responsabilidade solidária** que fora imputada ao Sr. Edmilson Paranhos Magalhães Filho, procurador do referido instituto.

2.3.2 Recurso interposto pelo Sr. MILTON ALVES PEDROSO - Membro da Comissão Permanente de Contrato de Gestão da Secretaria de Estado de Saúde

74. No Relatório Técnico Preliminar¹² o Sr. Milton Alves Pedroso foi responsabilizado pelas seguintes irregularidades:

JB03 - Despesas. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73 da Lei 8.666/1993).

JB10 - Despesas. Ausência de documentos comprobatórios de Despesas (art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei 4.320/1964).

75. Em relação ao Recorrente, o Acórdão nº 418/2016-TP¹³ dispôs:

ACÓRDÃO Nº 418/2016 –TP

(...)

- **julgou procedente** a Representação de Natureza Interna acerca de irregularidades no acompanhamento e execução de obra de reforma na Farmácia Cidadão de Cuiabá (Farmácia de Alto Custo), formulada em desfavor da Secretaria de Estado de Saúde Mato Grosso, Grosso, gestão, à época, do Sr. Vander Fernandes, inscrito no CPF nº 505.502.681-20, neste ato representado pelo procurador Maurício Magalhães Faria Júnior – OAB/MT nº 9.839 e outros, sendo os Srs. (...) Milton Alves Pedroso, inscrito no CPF nº 616.189.001-10 - membro da Comissão Permanente de Contrato de Gestão (...)

- **aplicar ao Sr. Milton Alves Pedroso a multa** de 12 UPFs/MT, em virtude do pagamento de despesas sem a regular liquidação (artigo 63, § 2º, da Lei 4.320/1964; artigos 55, §3º e 73 da Lei nº 8.666/1993) – **JB 03**; e, ausência de documentos comprobatórios de despesas (artigo 63 §§ 1º e 2º da Lei nº 4.320/1964) – **JB 10**, sendo 6 UPFs/MT para cada irregularidade;

12. Documento Digital nº 122801/2015.

13. Documento Digital nº 151715/2016.



76. Em sede de recurso¹⁴, o Sr. Milton Alves Pedrozo informou ser servidor da Secretaria de Estado de Saúde há 21 aos, sendo o único contador que aceitou trabalhar na Comissão Permanente de Contratos de Gestão - CPCG, a qual ninguém quer se disponibilizar a trabalhar.

77. Narra, que em abril de 2012, por determinação do Secretário de Estado de Saúde - SES/MT, conforme ordem de serviço nº 021/2012, fora firmado o Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011, entre a SES/MT e o IPAS, tendo por finalidade a transferência de recursos de investimento para reforma e adequação do imóvel onde funcionaria a Farmácia Cidadã de Cuiabá.

78. Aduz, que nos termos do art. 21 da Lei Complementar nº 150/2004, era permitido que a Organização Social (no caso o IPAS) contratasse empresa para realização de obra com base no seu próprio regulamento e, desse modo, não existia irregularidade na transferência de recurso financeiro da SES/MT para o IPAS.

79. O Recorrente destaca o Decreto n.º 2.372, de 22 de fevereiro de 2010, que aprovou o Regimento Interno da Secretaria Executiva do Núcleo Saúde que estipula ao COBRE - Coordenadoria de Obras e Reformas os seguintes exercícios:

Fiscalização de obras e serviços de engenharias das Unidades da SES/MT; acompanhamento e fiscalização de obras de construção reforma e ampliação de Unidades da SES, Estabelecimentos de Saúde e afins, de acordo com a legislação vigente; zelar pelo cumprimento, nas obras e serviços de engenharia contratados, físico-financeiros e dos padrões técnicos estabelecidos, propondo adequações, se necessário.

80. Informa que, após análise e aprovação pela COBRE, a Secretaria de Saúde transferiu recursos financeiros ao IPAS, para que ele pudesse contratar Empresa especializada para a realização da obra, sendo que o Recorrente, **apenas**, encaminhou o processo para a transferência da primeira parcela do recurso.

14. Documento Digital nº 159127/2016 e anexos: Documentos Digitais n.º 161944/2016, n.º 161945/2016, n.º 161946/2016 e n.º 161947/2016.



81. Quanto à sua participação, o recorrente menciona que expediu Memorando com a finalidade de determinar o que constava no Termo Aditivo, e não ordenar efetivamente o pagamento, afirmando nunca ter sido ordenador de despesas, nem nunca ter assumido cargo em comissão/ou chefia.

82. O recorrente explica ainda, que não se pode confundir transferência da SES/MT para o IPAS, com o Pagamento do IPAS para a empresa contratada e que esta segunda transação deveria ter sido objeto de fiscalização efetiva pela SES/MT, conforme o Decreto que aprovou o Regimento Interno da Secretaria Executiva do Núcleo Saúde que estipula os exercícios do COBRE - Coordenadoria de Obras e Reformas.

83. Reitera que não cometeu nenhuma irregularidade, uma vez que as transferências de recursos ao IPAS não estavam condicionados à liquidação ou medição de serviços, sendo de total responsabilidade do **IPAS** os pagamentos realizados à empresa.

84. Quanto à irregularidade **JB10**, o requerente alega que analisou os documentos comprobatórios das despesas e as contas do Contrato de Gestão do CEADIS, cujos relatórios serviram de base inclusive para a tomada de contas especial nº 006/2014, que apura danos quanto a execução do contrato de gestão com o IPAS para gerenciar o CEADIS.

85. Por fim, anexou cópia de pareceres contábeis de sua autoria, bem como de Ofícios/Memorandos do período 2011-2013, nos quais realiza cobrança dos documentos comprobatórios das despesas, a fim de comprovar que cumpriu seu dever legal enquanto membro da Comissão.

86. No Relatório Técnico de Recurso, a **Secex Obras e Serviços de Engenharia** esclarece que a responsabilidade atribuída ao recorrente foi pelo fato de que os repasses ao IPAS se deram sem que houvesse quaisquer documentos



comprobatórios da despesa ou ainda qualquer prestação de contas que justificasse o referido pagamento, sendo que o Sr. Milton Alves Pedroso solicitou o pagamento da primeira parcela sem a devida liquidação dos serviços estando o processo de pagamento, inclusive, sem medição de serviços.

87. Afirma, que por se tratar de instrumento congênere a convênio, a OS deve, no que couber, submeter-se aos mandamentos da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, conforme dispõe o art. 116 da Lei 8.666/93, bem como aos mandamentos da Lei 4.320/64 no que diz respeito à liquidação das despesas que tem por base o acordo, a nota de empenho e os comprovantes da prestação efetiva do serviço (Art. 63 §2º da Lei 4.320/64)

88. Destacou que os fundamentos dos argumentos apresentados pelo recorrente não se diferem daqueles apresentados anteriormente quando da sua manifestação de defesa, oportunamente já analisada nestes autos.

89. Por fim a equipe técnica recomenda a manutenção da condenação prolatada pelo Acórdão nº 418/2016 com a manutenção das multas aplicadas ao recorrente em decorrência das irregularidades **JB03** e **JB10**.

90. **Com razão a Secex.**

91. Como evidenciado pela Equipe Técnica, o recorrente repete tese já analisada no voto condutor do acórdão recorrido. Trata-se, em verdade, de repetição dos argumentos da defesa anteriormente apresentada, não havendo fatos novos capazes de afastar a conclusão do acórdão.

92. O Parecer nº 1.944/2016¹⁵, emitido anteriormente pelo Ministério Público de Contas, analisou a questão e, naquele momento, consignou que não se confundem as transferências de recursos ao IPAS e os pagamentos por este efetuados à empreiteira em razão da execução da reforma, uma vez que a

15. Documento Digital nº 90326/2016.



transferência dos recursos destinados à obra em questão não poderiam todas terem sido realizadas pautando-se somente na celebração do Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011, sem que houvesse a verificação do efetivo emprego dos recursos no objeto ao qual se destinavam.

93. Apesar de não ser ordenador de despesas, o Recorrente, conjuntamente com o Coordenador da CPCG, assinou Memorando solicitando ao Secretário Adjunto o pagamento da primeira parcela do contrato de gestão sem a devida liquidação dos serviços e sem realizar medição.

94. Imperioso consignar que os contratos de gestão possuem a natureza de convênio e que nestes os repasses financeiros não estão vinculados somente à celebração dos termos de convênio, sendo necessário que o conveniente comprove a efetiva aplicação dos recursos no objeto conveniado, de tal forma que, no caso em questão, esta comprovação inclui a apresentação das devidas medições.

95. Logo, em consonância com a Secex, **manifesta-se pela manutenção da condenação** aplicada ao Recorrente no Acórdão nº 418/2016, em decorrência das irregularidades **JB03** e **JB10**.

2.3.3 Recurso interposto pelo Sr. MAURO ANTÔNIO MANJABOSCO - Presidente da Comissão Permanente de Contrato de Gestão da Secretaria de Estado de Saúde

96. No Relatório Técnico Preliminar¹⁶ o Sr. Mauro Antônio Manjabosco foi responsabilizado pelas seguintes irregularidades:

JB03 - Despesas. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73 da Lei 8.666/1993).

JB10 - Despesas. Ausência de documentos comprobatórios de Despesas (art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei 4.320/1964).

HB15 - Contratos. Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da

16. Documento Digital nº 122801/2015.



execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (art. 67, da Lei nº 8.666/1993).

HB12 - Contratos. Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria celebrados junto à entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público (Lei nº 9.637/1998; Lei nº 9.790/1999).

GB01 - Licitação. Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, caput, 89 da Lei nº 8.666/1993)

97. Em relação a este Recorrente, o Acórdão nº 418/2016-TP¹⁷ dispôs:

ACÓRDÃO Nº 418/2016 –TP

(...)

- **julgou procedente** a Representação de Natureza Interna acerca de irregularidades no acompanhamento e execução de obra de reforma na Farmácia Cidadão de Cuiabá (Farmácia de Alto Custo), formulada em desfavor da Secretaria de Estado de Saúde Mato Grosso, Grosso, gestão, à época, do Sr. Vander Fernandes, inscrito no CPF nº 505.502.681-20, neste ato representado pelo procurador Maurício Magalhães Faria Júnior – OAB/MT nº 9.839 e outros, sendo os Srs. (...) **Mauro Antonio Manjabosco**, inscrito no CPF nº 489.249.460-72 - coordenador da Comissão Permanente de Contrato de Gestão, neste ato representado pelo procurador Maurício Magalhães Faria Neto – OAB/MT nº 15.436 (Maurício Magalhães Faria Júnior Advocacia S/S – OAB/MT nº 392), (...)

- **aplicar aplicar** aos Srs. **Mauro Antonio Manjabosco** e Vander Fernandes a **multa** de **30 UPFs/MT**, para cada um, em razão da não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (artigo 37, XXI, da Constituição Federal; artigos 2º, *caput*, 89 da Lei nº 8.666/1993) – **GB 01**; pagamento de despesa sem a regular liquidação (**JB 03**); ausência de documentos comprobatórios de despesas (**JB 10**); ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (artigo 67 da Lei nº 8.666/1993) – **HB15**; e, irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público (Lei nº 9.637/1998; Lei nº 9.790/1999) - **HB12**, sendo 6 UPFs/MT para cada irregularidade; (...)

98. Acerca das irregularidades **JB03** (Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação) e **JB10** (Ausência de documentos comprobatórios de Despesas), o Recorrente alega que não há que se falar em pagamento de despesa nos casos de contrato de gestão, já que não existe

17. Documento Digital nº 151715/2016.



pagamento, mas sim, repasse de recursos financeiros, pelo fato da Lei 9.637/98 ter sido criada no contexto de busca pela descentralização do Estado Brasileiro, portanto, a Organização Social deve atuar como parceira da Administração Pública.

99. Argumenta que os repasses não se subordinam aos preceitos de despesa pública, especificamente no tocante as fases de empenho, liquidação e ordem de pagamento:

Os repasses, previstos no contrato de gestão, são transferidos de forma automática e periódica à Organização Social para execução dos serviços escopo do contrato, sujeitando-se à fiscalização e análise de sua aplicação pelo órgão licitante.

Contudo, não há nenhuma regra ou dispositivo que determine que esses repasses devam se sujeitar às fases de empenho, liquidação e pagamento.

Fonte: Doc. Digital nº 32947/2017 – página 8.

100. Afirma que se isso fosse necessário toda a função do contrato de gestão e da descentralização da prestação de serviços estaria desvirtuada, afastando a autonomia gerencial inerente ao contrato de gestão.

101. E ainda, que o 2º Termo Aditivo não estipulou a exigência de medição dos serviços de engenharia para a transferência dos repasses, não havendo que se exigir medição dos serviços executados pela empreiteira.

102. Por fim, alega que o repasse realizado à Organização Social não é despesa pública, mas sim, transferência de recursos, pugnando pelo provimento do Recurso para excluir a multa.

103. Em análise do Recurso a **equipe técnica** aduz que os argumentos trazidos em sede de recurso são os mesmos trazidos na tese de defesa, oportunamente já analisada nestes autos, conforme depreende-se do Relatório Técnico Preliminar¹⁸, não sendo apresentado qualquer fato apto a desconstruir a

18. Documento Digital nº 122801/2015.



decisão constante no Acórdão n. 418/2016 – TP.

104. Refutou, novamente, a argumentação apresentada, visto que ocorreram os pagamentos de parcelas contratuais sem a regular liquidação e diante da ausência de documentos comprobatórios das despesas.

105. Esclarece ser irrelevante a nomenclatura repasse/pagamento, já que efetiva-se a presente irregularidade quanto à saída de recursos públicos para a reforma da Farmácia Cidadã de Cuiabá sem que houvesse as fases de empenho, liquidação e pagamento, uma vez que se tratam de despesas públicas que obedecem ao rito próprio da Lei 4.320/64, tendo os repasses/recursos sido efetuados pautados tão somente no Termo Aditivo contratual.

106. Reafirma a responsabilidade do Recorrente, Sr. Mauro Antônio Manjabosco quando da solicitação de pagamento da segunda e terceira parcela referente aos serviços, estando os processos de pagamento sem medição dos serviços.

107. Por fim, a Secex ressalta a realização de repasses/pagamentos sem a existência de documentação que comprove que os recursos repassados/pagos foram efetivamente empregados no objeto pactuado, demonstrando a total falta de acompanhamento da obra.

108. Não é diferente a posição deste Ministério Público de Contas, uma vez que exigir que os repasses a serem efetuados para a obra objeto do Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Gestão fossem devidamente liquidados antes de sua efetivação, de forma alguma desvirtuariam o contrato de gestão, já que a liquidação visa aferir a importância exata a pagar com base na comprovação da efetiva prestação do serviço.

109. Quanto à inexistência de dispositivo contratual prevendo que os repasses deveriam se sujeitar às fases da despesa pública, ressalta-se que tal



narrativa não deve prosperar uma vez que as despesas realizadas pela Administração Pública devem obedecer ao rito próprio estabelecido na legislação, em especial o constante na Lei nº 4.320/64.

110. Conforme já exposto anteriormente, por meio do Acórdão nº 1305-14/07-1, de Relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, as Organizações Sociais estão sujeitas às normas gerais de licitação e de administração financeira do Poder Público.

111. Portanto, as Organizações Sociais, não obstante serem instituições privadas, estão a gerir recursos públicos, razão porque devem se submeter às normas de Direito Público, o que inclui as regras sobre administração financeira estipuladas pela Lei 4.320/64.

112. Isto posto, em afinidade com a Secex de Obras e Serviços de Engenharia, entende-se a manutenção da condenação prolatada pelo Acórdão nº 418/2016 com a manutenção das multas aplicadas ao recorrente em decorrência das irregularidades **JB03** e **JB10**.

113. Sobre a irregularidade **GB01** (Não realização de processo licitatório, nos casos previstos da Lei de Licitações), o Recorrente alega que não pode ser responsabilizado por ato que não lhe competia, seja por falta de previsão legal, seja por nenhum vício de legalidade no ato.

114. Aduz que a lei em nenhum momento indica que a Comissão Permanente de Contrato de Gestão - CPCG será responsável pela fiscalização da legalidade das contratações realizadas pela Organização Social, sendo que apenas os resultados da execução do contrato deveria ser analisada, portanto, exigir que a CPCG avalie a legalidade da contratação efetivada pelo IPAS não possui amparo legal.

115. Ressalta ainda, que não é função da CPCG avaliar a legalidade da



contratação realizada pela OS, visto que a lei 9.637/98 sequer exige que as contratações realizadas pelas Organizações Sociais sejam precedidas de licitação, prevendo apenas a obrigatoriedade de a Organização Social elaborar os procedimentos próprios de contratação.

116. Aduz que o Contrato de Gestão exige a apresentação de regulamento próprio de contratação, de modo que se admitir o raciocínio da Equipe de Auditoria, estaríamos exigindo que a CPCG atuasse em afronta ao contrato de gestão e a Lei nº 9.637/98, e que, portanto, o Recorrente não pode ser responsabilizado por algo que não era da sua alçada.

117. Analisando os argumentos do Recurso, a **Secex de Obras e Serviços de Engenharia**, novamente aduz que os argumentos trazidos em sede de recurso são os mesmos trazidos na tese de defesa, oportunamente já analisada nestes autos, conforme depreende-se do Relatório Técnico Preliminar¹⁹, não sendo apresentado qualquer fato apto a desconstruir a decisão constante no Acórdão n. 418/2016 – TP, que se pautou na efetiva demonstração nos autos da culpa do gestor quanto ao consentimento da contratação de serviços sem o regular processo licitatório.

118. Registrou que a Portaria nº 085/2011/GBSES, editada pela Secretaria de Estado de Saúde, incumbiu à Comissão Permanente de Contratos de Gestão a responsabilidade por monitorar, controlar, fiscalizar e avaliar os contratos de gestão.

119. Consequentemente, não possuem respaldo as alegações recursais que buscam eximir o recorrente de responsabilidade por falha na fiscalização que era própria da Comissão Permanente de Contratos de Gestão da Secretaria de Estado de Saúde do Estado de Mato Grosso, conforme sinalizado no excerto da Portaria nº 085/2011/GBSES acima.

19. Documento Digital nº 122801/2015.



120. Pondera que a Lei nº 9.637/98 não se interpreta de forma una, e sim à luz das demais normas e princípios que compõem o ordenamento jurídico brasileiro, dentre as quais as determinações contidas na Lei nº 8.666/93. Assim, destaca-se que o regulamento de contratações do IPAS previa a adoção de um processo similar ao da modalidade concorrência prevista na Lei nº 8.666/93, sendo totalmente cabível a exigência de adoção de tal procedimento para a contratação em questão:

Art. 12º. O Processo Similar ao de Concorrência modalidade de licitação também prevista em legislação federal poderá, a critério da Gestor da Unidade ou por imposição legal, ser utilizada para a aquisição de bens ou serviços e é a modalidade de Compra ou de contratação em que podem participar quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos para execução de seu objeto.
Parágrafo Único: Aplica-se à Modalidade Concorrência as Normas e Procedimentos estipulados, pela Lei Federal 8.666/93, modificada pelas Leis 8883, 9648 e 9854/99.

Fonte: Relatório Técnico de Recurso – Doc. Digital nº 204316/2017 – página 40.

121. A equipe técnica colaciona conceituação de “proposta mais vantajosa”, uma vez que o Recorrente alega que “a proposta contratada era a mais vantajosa para a Administração Pública”:

“A licitação é a regra antes das futuras contratações pela Administração. Antes de efetuar o contrato administrativo, deve ser realizado o procedimento licitatório, a fim de escolher a proposta mais vantajosa dentre um universo de participantes. O que a lei estabelece é a escolha da proposta mais vantajosa, e não a mais barata. Com efeito, mediante o efeito licitatório, não se busca, apenas, o menor preço, mas também propostas que ofereçam condições atraentes para a Administração, como, por exemplo, a qualidade do produto. Contudo, o menor preço não pode ser descartado, mesmo porque é o critério utilizado como regra geral nas licitações. No entanto, a lei exige, para a validade da proposta, o menor preço, em conjugação com os critérios definidos pelo edital.”(Grifo)

Fonte: Relatório Técnico de Recurso – Doc. Digital nº 204316/2017 – página 40.

122. Concluiu que a contratação dos serviços cobertos pelo Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Gestão n.º 003/SES/MT/2011, ocorreu em desconformidade com a Lei de Licitações, Lei nº 8.666/93, e com o próprio Regulamento para Contratação de Obras, Serviços, Compras e Alienações do Instituto Pernambucano de Assistência à Saúde – IPAS que previa a adoção de procedimento análogo à licitação efetuada na modalidade Concorrência da Lei nº



8.666/93, tendo o Sr. Mauro Antônio Manjabosco consentido com a contratação.

123. O **Parquet de Contas** entende da mesma forma, já que competia, por regulamento, ao CPCG analisar a legalidade das contratações efetuadas pela OS no âmbito do Contrato de Gestão.

124. Ademais, conforme já explanado no Parecer nº 1.944/2016²⁰, apesar de o acordo firmado entre a OS e a CPCG receber o nome de contrato de gestão, o que se verifica é que tal ajuste, por sua natureza, não se trata propriamente de contrato *stricto sensu*, mas sim de convênio.

125. Assim é o ensinamento de Bandeira de Melo, conforme segue:

O contrato, como instituto da Teoria Geral do Direito, compreende duas modalidades básicas: a dos contratos em que as partes se compõem para atender a interesses contrapostos e que são satisfeitos pela ação recíproca delas e **os contratos em que, inversamente, as partes se compõem pela comunidade de interesses, pela finalidade comum que as impulsiona**. Estes últimos são os contratos que originam as associações, as sociedades. Os do primeiro tipo são todos os demais contratos. A Lei de Contratos Administrativos cogita desta última espécie. **Já os convênios e os consórcios correspondem a contratos do segundo tipo – ou seja, daqueles em que as partes têm interesses e finalidades comuns**. (BANDEIRA DE MELLO/Celso Antônio, *Curso de Direito Administrativo*, ed. 32, São Paulo/Malheiros Editores, 2015, p. 244) **grifamos**.

126. Desse modo, por se tratar o contrato de gestão de instrumento congênere a convênio, a OS deve, no que couber, submeter-se aos mandamentos da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, conforme dispõe o art. 116 da Lei 8.666/93.

127. Importante acrescentar que, diferentemente do que aduz a defesa, exigir que o Instituto Pernambucano de Assistência à Saúde (IPAS) realizasse um procedimento licitatório a fim de contratar empresa para reformar o imóvel que

20. Documento Digital nº 90326/2016.



abrigaria a farmácia de alto custo, de forma alguma significaria afronta aos termos do contrato de gestão e a Lei 9.637/98. É que esses dispositivos não podem ser interpretados de forma isolada e em descompasso com o que preconiza a Lei 8.666/93.

128. Por fim, registra-se novamente que as teses apresentadas em sede de recurso ordinário pelo Sr. Mauro Antônio Manjabosco já foram devidamente analisadas e rebatidas tanto por este *Parquet* de Contas (Parecer nº 1.944/2016) quanto no voto condutor do Acórdão nº 418/2016 recorrido, deixando a defesa de apresentar documentos ou fatos novos com o condão de modificar a conclusão anterior.

129. Pelo exposto, em concordância com a Secex Obras, este *Parquet* de Contas manifesta-se pela **manutenção integral dos termos dispostos no Acórdão nº 418/2016-TP**, ausentes evidências capazes de alterar o entendimento já exposto.

130. Acerca da irregularidade **HB15** (Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado), o Sr. Mauro Antônio Manjabosco alega que a Comissão sempre buscou acompanhar todos os contratos de gestão (em especial) a obra em questão, ainda que existissem limitações estruturais e de pessoal.

131. Relata que houve o acompanhamento da Obra da Farmácia Cidadã, entretanto houve restrições que dificultaram o trabalho.

132. Nos termos expostos pela **Secex de Obras e Serviços de Engenharia**, no Relatório Técnico de Recurso²¹:

Não merece respaldo as alegações do recorrente no sentido de não ser responsável pela fiscalização da obra que estava a cargo da OS (IPAS), uma vez que a portaria que institucionalizou a CPCG lhe incumbiu com a responsabilidade de realizar o monitoramento, o controle, a fiscalização e a avaliação dos contratos de gestão.

21. Documento Digital nº 204316/2017.



Ademais, não pode o gestor público se eximir de sua primária responsabilidade pela salvaguarda dos recursos públicos que estão sob a sua gestão, devendo tal responsabilidade ser traduzida em uma zelosa e eficiente aplicação destes recursos, o que no caso em questão translada-se no dever do recorrente de certificar que os recursos descentralizados estavam sendo efetivamente aplicados no objeto ao qual se destinavam.²²

133. Conclui que os argumentos do presente Recurso Ordinário, não se diferem daqueles apresentados quando da sua manifestação de defesa, oportunamente já analisada nestes autos, não restando consubstanciada a apresentação de qualquer fato apto a desconstruir a decisão constante no Acórdão n. 418/2016 – TP que se pautou na efetiva demonstração nos autos da culpa do gestor de que este não providenciou, por parte da CPCG, o efetivo acompanhamento e a fiscalização dos serviços prestados mediante o Contrato de Gestão 003/SES/MT/2011, em especial daqueles que se referem ao seu segundo termo aditivo.

134. O **Ministério Público de Contas** corrobora com o entendimento da Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia, já que a ausência de relatórios de lavra da CPCG que se refiram ao acompanhamento da reforma da Farmácia Cidadã de Cuiabá, ou ainda de outros registros documentais neste sentido, demonstram que, no tocante ao acompanhamento do objeto do Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011, a atuação da CPCG foi omissa.

135. Dessa forma, deve-se manter a condenação prolatada pelo Acórdão nº 418/2016 com a manutenção das multas aplicadas ao recorrente em decorrência das irregularidades **HB15**.

136. Por fim, o último apontamento atribuído ao Sr. Mauro Antônio Manjabosco é a ausência no corpo técnico da CPCG de profissional habilitado para o acompanhamento e fiscalização de obras e serviços de engenharia quando do advento do segundo termo aditivo do Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011, que

22 Documento Digital nº 204316/2017 – página 44.



configurou a irregularidade **HB12**.

137. O Recorrente afirma que a responsabilidade pela ausência de profissional habilitado para acompanhar e fiscalizar obras e serviços de engenharia no corpo técnico da CPCG não poderia lhe ser imputada pois não possuía poder para nomear servidores, nem para contratar e admitir pessoas no quadro da Secretaria.

138. Acrescenta que por diversas vezes solicitou à Secretaria de Estado de Saúde a designação de mais servidores para subsidiar os serviços realizados pela CPCG e informa a juntada de cópia destas solicitações aos presentes autos, o que afastaria a sua responsabilidade.

139. A equipe Técnica, refuta os argumentos do Recorrente, destacando que a responsabilidade atribuída ao recorrente foi por ter deixado de solicitar a alteração da composição da CPCG visando à inclusão de servidor habilitado para o acompanhamento e fiscalização de obras e serviços de engenharia em razão do Segundo Termo Aditivo do Contrato de Gestão 003/SES/MT/2011.

140. Isso porque, conforme regimento interno da CPCG, compete ao seu coordenador cumprir e fazer cumprir suas determinações, dentre as quais consta monitorar, controlar e avaliar a execução dos contratos de gestão, bem como também compete a seu coordenador solicitar a inclusão e exclusão de seus membros.

141. E ainda, nesse sentido:

Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão serão analisados, periodicamente, por comissão de avaliação indicada pelo Secretário de Estado da área correspondente, composta por profissionais de notória especialização, que emitirão relatório conclusivo, a ser encaminhado àquela autoridade e aos órgãos de controle interno e externo do Estado. ³ (Grifo).

Fonte: Doc. Digital nº 204316/2017 – página 48.

142. Mais uma vez, os argumentos do Recurso repetem a tese de defesa,



já analisada nestes autos, não restando consubstanciada a apresentação de qualquer fato apto a desconstruir a decisão constante no Acórdão n. 418/2016 – TP.

143. O Ministério Público de Contas concorda com a **Secex**, e conforme já exposto no Parecer nº 1.944²³, os documentos encaminhados pela defesa no intuito de comprovar que o representado solicitou à Secretaria de Estado de Saúde (SES) a contratação de profissionais, constata-se que não houve pedido específico para profissional da área de engenharia

144. Assim, o fato de o defendente não ter solicitado à SES servidor com o perfil engenheiro, demonstra negligência quanto à importância de profissional com este perfil, muito embora tem-se como crucial que o acompanhamento e fiscalização de obras seja realizado por engenheiro ou arquiteto, conforme disciplina da Lei nº 5.194/66.

145. Desse modo, em consonância equipe técnica, entende-se pela manutenção da condenação prolatada pelo Acórdão nº 418/2016 com a **manutenção** das multas aplicadas ao Sr. Mauro Antônio Manjabosco em decorrência da irregularidade **HB12**.

3. CONCLUSÃO

146. Pelo exposto, com base nos fundamentos fáticos e jurídicos que constam nos autos, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial (art. 51 da Constituição do Estado de Mato Grosso), **corrobora com o conhecimento do presente recurso ordinário**, tendo em vista o preenchimento dos pressupostos regimentais de admissibilidade recursal, nos termos dos arts. 270, I e 273 do Regimento Interno TCE/MT, e **manifesta-se:**

a) preliminarmente, pelo não acolhimento da alegação de

23. Documento Digital nº 90326/2016.



incompatibilidade da declaração de revelia com o processo no âmbito dos Tribunais de Contas, tendo em vista sua previsão no artigo 6º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 269/2007, e no artigo 140, §1º, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT).

b) no mérito:

b.1) pelo **provimento parcial do Recurso Ordinário** interposto pelo Instituto Pernambucano de Assistência à Saúde, conjuntamente com seus diretores e procurador, reformando-se **apenas para afastar a responsabilidade solidária** que fora imputada ao Sr. Edmilson Paranhos Magalhães Filho, procurador do referido instituto, **mantendo-se incólumes os demais termos do Acórdão nº 418/2016 – TP.**

b.2) pelo **não provimento** dos Recursos Ordinários interpostos pelos Srs. Milton Alves Pedroso e Mauro Antônio Manjabosco, **mantendo-se incólumes os termos do Acórdão nº 418/2016-TP** quanto a estes Recorrentes.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 12 de julho de 2017.

(assinatura digital²⁴)

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JUNIOR
Procurador de Contas
(em substituição legal – Ato PGC nº 51/2017)

24 Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.