



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

PROCESSO Nº	21.832-4/2016
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE JUARA
GESTOR	CARLOS AMADEU SIRENA
RESPONSÁVEL	EDSON MIGUEL PIOVESAN – EX-PREFEITO MUNICIPAL QUEILA SILVA DO CARMO – EX-SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO JOSÉ ROBERTO PEREIRA ALVES – PREGOEIRO LEONARDO FERNANDES MACIEL ESTEVES – ASSESSOR JURÍDICO
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR	CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

SUMÁRIO

I	RELATÓRIO	2
1	DAS IRREGULARIDADES CONSIDERADAS CARACTERIZADAS PELA UNIDADE INSTRUTÓRIA	5
1.1	MANIFESTAÇÃO DA DEFESA	7
1.1.1	Da Preliminar de Tempestividade e Ilegitimidade Passiva	7
1.1.2	Do Mérito	7
1.2	ANÁLISE INSTRUTÓRIA	7
1.3	POSICIONAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS	23



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

PROCESSO Nº	21.832-4/2016
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE JUARA
GESTOR	CARLOS AMADEU SIRENA
RESPONSÁVEL	EDSON MIGUEL PIOVESAN – EX-PREFEITO MUNICIPAL QUEILA SILVA DO CARMO – EX-SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO JOSÉ ROBERTO PEREIRA ALVES – PREGOEIRO LEONARDO FERNANDES MACIEL ESTEVES – ASSESSOR JURÍDICO
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR	CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Representação de Natureza Interna¹, instaurada pela Secretaria de Controle Externo, em razão de possíveis irregularidades relacionadas à aquisição de material impresso com valores supostamente acima do preço praticado no mercado; além de possíveis irregularidades relativas a execução e pagamento dos serviços prestados pelo Termo de Parceria firmado entre a Prefeitura de Juara e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público Tupã – OSCIP Tupã.

2. Com relação à aquisição dos impressos gráficos, cujo valor total foi de R\$ 1.242.303,41 (hum milhão, duzentos e quarenta e dois mil, trezentos e três Reais e quarenta e um centavos), realizada no dia 18/09/2018, via Pregão Presencial n.º 109/2016, a equipe técnica constatou a ausência de Termo de Referência que parametrizasse a realização do certame, contrariando o disposto no art. 7º, II, da Lei n.º 8.666/1993; além de falhas na análise jurídica do edital, nos termos dispostos no art. 38, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993; bem como uma quantidade exagerada de material licitado, contradizendo os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

¹ Documento digital n.º 210233/2016
vdas



3. Quanto ao Termo de Parceria celebrado entre a Prefeitura Municipal de Juara e a OSCIP Tupã, que teve como objeto a formação de cooperação para o fomento e a realização de atividades de interesse público no desenvolvimento de programas de governo nas áreas de gestão estratégica, a unidade instrutória verificou que os serviços foram prestados tendo por base valores superiores àqueles apresentados na proposta fornecida pela Organização Social no processo licitatório, e, por isso, entendeu caracterizado o superfaturamento.

4. O projeto da OSCIP Tupã para a Prefeitura de Juara baseava-se num desembolso anual para o Instituto Tupã no valor de R\$ 3.812.911,18 (três milhões, oitocentos e doze mil, novecentos e onze Reais e dezoito centavos), pagos em doze parcelas mensais de R\$ 317.742,59 (trezentos e dezessete mil, setecentos e quarenta e dois Reais e cinquenta e nove centavos), acrescido de 20% (vinte por cento) para os encargos administrativos/operacionais, totalizando o montante de R\$ 4.575.493,30 (quatro milhões, quinhentos e setenta e cinco mil, quatrocentos e noventa e três Reais e trinta centavos) para o ano de 2015; ou seja, um valor mensal de R\$ 381.291,11 (trezentos e oitenta e um mil, novecentos e noventa e um Reais e onze centavos).

5. No decorrer da auditoria, a equipe técnica verificou que, ao longo do exercício de 2015, os serviços prestados, indiretamente, pela OSCIP Tupã à Prefeitura de Juara, em decorrência do Termo de Parceria, somaram o montante de R\$ 5.646.449,96 (cinco milhões, seiscentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e quarenta e nove Reais e noventa e seis centavos).

6. Pontuou que, se a proposta da OSCIP foi de R\$ 3.812.911,18 (três milhões, oitocentos e doze mil, novecentos e onze Reais e dezoito centavos), acrescida de 20% (vinte por cento) relativos a encargos administrativos/operacionais, totalizando R\$ 4.575.493,30 (quatro milhões, quinhentos e setenta e cinco mil, quatrocentos e noventa e três Reais e trinta centavos), no exercício de 2015; teria ocorrido um superfaturamento no valor de R\$ 1.070.956,66 (um milhão, setenta mil, novecentos e cinquenta e seis Reais e sessenta e seis centavos).



7. No tocante ao ano de 2016, período de janeiro a setembro, a unidade instrutória informou que a Prefeitura de Juara teria empenhado à OSCIP o valor de R\$ 5.082.704,57 (cinco milhões, oitenta e dois mil, setecentos e quatro Reais e cinquenta e sete centavos); assim, entendeu uma vez mais caracterizado o superfaturamento de R\$ 1.651.084,58 (um milhão, seiscentos e cinquenta e um mil, oitenta e quatro reais e cinquenta e oito centavos).
8. Discorreu que, ao considerar o exercício de 2015 e o exercício de 2016 (janeiro a setembro), tem-se um superfaturamento equivalente a R\$ 2.722.041,24 (dois milhões, setecentos e vinte e dois mil, quarenta e um Reais e vinte e quatro centavos).
9. Registrou, ainda, que não lhe foi fornecida a prestação de contas de 2015 referente à execução do instrumento firmado entre a Prefeitura de Juara e a OSCIP Tupã, nem os extratos bancários utilizados pela OSCIP para movimentar os recursos financeiros, objeto da Parceria.
10. A unidade de instrução requereu a citação dos responsáveis pelas possíveis irregularidades, para que pudessem exercer o direito constitucional à ampla defesa e ao contraditório.
11. O Conselheiro Relator à época proferiu o juízo positivo de admissibilidade², e, em razão do preenchimento dos requisitos impostos pela Lei Orgânica e pelo Regimento Interno deste Tribunal, conheceu da Representação de Natureza Interna, determinando seu regular prosseguimento.
12. As partes foram devidamente citadas³, e apenas o Sr. José Roberto Pereira Alves, que exercia a função de Pregoeiro, não procedeu à leitura do Ofício de citação encaminhado⁴ por este Tribunal de Contas, via Sistema PUG. Os responsáveis apresentaram suas respectivas defesas⁵, com exceção do Sr. Leonardo Fernandes Maciel

² Documento digital n.º 212895/2016

³ Documento digital n.º 213064/2016; 213069/2016; 213071/2016 e 21302/2016

⁴ Documento digital n.º 214167/2016; 214169/2016; 214170/2016

⁵ Documento digital n.º 226648/2016; 226649/2016; 226651/2016; 226652/2016 e 226657/2016.



Esteves, que alegou, já no final da instrução processual, não saber da intimação⁶, apesar de tê-la recebido.

13. Após análise das justificativas, a unidade de instrução opinou pela confirmação das irregularidades constantes do Relatório Técnico Preliminar. Entretanto, afastou a irregularidade de responsabilidade do Sr. José Roberto Pereira Alves, atribuindo-a ao Sr. Luiz Carlos Correia, que era quem exercia as funções de Pregoeiro à época, conforme a Portaria n.º 504, de 29 de agosto de 2016.

14. Na sequência, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que, por meio do Parecer n.º 960/2017⁷, da lavra do Procurador Alisson Carvalho de Alencar, manifestou-se pelo conhecimento e procedência da Representação de Natureza Interna, com determinações legais e aplicação de multa.

15. Feitas as considerações iniciais, passo a descrever as irregularidades apontadas, bem como a defesa apresentada, a análise instrutória, e, por fim, o parecer Ministerial.

1. DAS IRREGULARIDADES CONSIDERADAS CARACTERIZADAS PELA UNIDADE INSTRUTÓRIA:

Responsáveis: Edson Miguel Piovesan - Prefeito Municipal – a partir de 01/01/2016 até o fechamento do Relatório de Defesa.

1. JB 02. Despesa. Grave. Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado – superfaturamento (art. 37, *caput*, da Constituição Federal e arts. 5º, 6º e 10 da Lei nº 8.429/92) - Verificou-se que os serviços prestados pela OSCIP Tupã estão com valores superiores à proposta fornecida pela mesma no processo licitatório, ou seja, está ocorrendo superfaturamento dos serviços. **Conduta:** assinar o Termo de Parceria e ordenar o pagamento de serviços superfaturados.

Valor a ser restituído ao erário municipal: R\$ 2.722.041,24 (dois milhões, setecentos e vinte e dois mil, quarenta e um Reais e vinte e quatro centavos) - em se mantendo a irregularidade após a defesa apresentada pelo Prefeito, o valor deverá ser atualizado a partir dos pagamentos, cujas datas serão

⁶ Documento digital n.º 321183/2017

⁷ Documento digital n.º 126358/2017



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

devidamente indicadas.

Responsáveis: Queila Silva do Carmo – Secretária Municipal de Administração - a partir de 01/01/2016 até o fechamento do Relatório de Defesa.

2. MB 01. Prestação de Contas. Grave. Sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas (art. 215 da Constituição Estadual; art. 36, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007; art. 284-A, VI, da Resolução Normativa TCE nº 14/2007) - Não foram fornecidas as prestações de contas de 2015 relativas ao Termo de Parceria firmado entre a prefeitura de Juara e a OSCIP Tupã, bem como não foram fornecidos os extratos da conta bancária utilizada pela OSCIP Tupã para movimentar os recursos financeiros, objeto do Termo de Parceria. **Conduta:** não fornecer documentos solicitados pela equipe de auditoria

Responsáveis: José Roberto Pereira Alves – Pregoeiro – a partir de 04/07/2016, conforme Portaria de nº 393/2016.

3. GB 99. Licitação. Grave. Irregularidade referente a Licitação não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa no 17/2010 – TCE-MT - Ausência de Termo de Referência para realização do Pregão Presencial de nº 109/2016, contrariando o art. 7º, II, da Lei das Licitações, c/c art. 8º, inciso II, do Decreto Federal nº 3.555/2000. **Conduta:** deixar de observar a exigência do Termo de Referência, como condição indispensável na contratação de serviços por parte da Administração Pública.

Responsáveis: Leonardo Fernandes Maciel Esteves – Assessor Jurídico – a partir de 01/01/2016 até o fechamento do Relatório de Defesa.

4. GB 13. Licitação. Grave. Ocorrências de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; e demais legislações vigentes) - A assessoria jurídica da Prefeitura Municipal de Juara não examinou o Edital de Licitação do Pregão Presencial de nº 109/2016, conforme determina art. 38, parágrafo único da Lei 8.666/1993. **Conduta:** deixar de atentar para falhas existentes no Pregão Presencial de nº 109/2016.

Responsáveis: José Roberto Pereira Alves – Pregoeiro – a partir de 04/07/2016, conforme Portaria de nº 393/2016; Queila Silva Carmo – Secretária de Administração – a partir de 01/01/2016 até o fechamento do Relatório de Defesa.

5. GB 99. Licitação. Grave. Irregularidade referente à licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT - Verificou-se uma quantidade exagerada de material licitado, o que contraria os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. **Conduta - José Roberto Pereira Alves:** deixar de orientar os superiores que a quantidade solicitada para ser licitada estavam acima da capacidade da Administração Municipal; **Queila Silva Carmo:** deixar de orientar os



setores requisitantes que a quantidade solicitada para ser licitada estavam acima da capacidade da Administração Municipal. Haja vista que todos os pedidos para serem licitados foram direcionados para a Secretária de Administração.

1.2 Manifestação da defesa:

1.1.1 Da preliminar de tempestividade e ilegitimidade passiva:

16. As partes apresentaram defesa em conjunto, arguindo, preliminarmente, a tempestividade da contestação apresentada e a ilegitimidade passiva do Sr. José Roberto Pereira Alves, designado para atuar como Pregoeiro, a partir de 04/07/2016, pela Portaria n.º 393/2016, que foi revogada em 26/08/2016 pela Portaria n.º 499/2016.

17. Informaram que, a partir de 29/08/2016, o Sr. Luiz Carlos Correia foi quem passou a exercer as funções de Pregoeiro, nos termos da Portaria n.º 504/2016, e destacaram que o servidor mencionado é parte da defesa apresentada e fará suas argumentações no decorrer da manifestação.

1.1.2 Do mérito:

18. Os defendentes apresentaram suas argumentações em tópicos individuais no decorrer na defesa.

Responsáveis: Edson Miguel Piovesan - Prefeito Municipal – a partir de 01/01/2016 até o fechamento do Relatório de Defesa.

1. JB 02. Despesa. Grave. Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado – superfaturamento (art. 37, *caput*, da Constituição Federal e arts. 5º, 6º e 10 da Lei nº 8.429/92) - Verificou-se que os serviços prestados pela OSCIP Tupã estão com valores superiores à proposta fornecida pela mesma no processo licitatório, ou seja, está ocorrendo superfaturamento dos serviços. **Conduta:** assinar o Termo de Parceria e ordenar o pagamento de serviços superfaturados.

Valor a ser restituído ao erário municipal: R\$ 2.722.041,24 (dois milhões, setecentos e vinte e dois mil, quarenta e um Reais e vinte e quatro centavos) - em se mantendo a irregularidade após a defesa apresentada pelo Prefeito, o valor deverá ser atualizado a partir dos pagamentos, cujas datas serão



devidamente indicadas.

19. O ex-gestor, foi responsabilizado por assinar o Termo de Parceria celebrado com o Instituto Tupã e realizar pagamentos de despesas em valores supostamente superiores aos praticados no mercado – superfaturamento.

20. Em razão disso, alegando que todos os atos praticados na celebração e na execução da Parceria obedeceram as normas legais vigentes, elencou a situação que denominou precária, no que tange à prestação dos serviços e ao atendimento médico disponibilizados à população do Município de Juara até dezembro de 2014.

21. Destacou o número insuficiente de médicos concursados para atender a população do Município; apontou as irregularidades verificadas pelo Tribunal de Contas do Estado na contratação de clínicas médicas; o vencimento contratual dos serviços no dia 31 de dezembro daquele ano; a Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Estadual em desfavor do ex-Prefeito, Sr. José Alcir Paulino – 2009/2012, em virtude da contratação de clínicas médicas; a suspensão liminar do concurso público para provimento dos cargos de médico, em razão da judicialização da questão; e, por fim, o receio jurídico quanto à legalidade da contratação de Organizações Sociais para prestar serviços de saúde.

22. Aduziu que, em razão das notificações e advertências acerca da forma de contratação de serviços médicos, e motivados pela insatisfação da população com os serviços prestados, optou por firmar o Termo de Parceria em voga, com a finalidade de complementar o atendimento e o número de especialidades médicas disponíveis à população, além de “dividir com a sociedade civil o encargo de fiscalizar o fluxo de recursos públicos executados em parcerias; entendendo estar dividindo, dessa forma, o encargo administrativo e de prestação de contas.”

23. Destacou que os serviços executados pela OSCIP contratada na área de saúde são de relevante interesse público, de caráter essencial, e que o contrato não



apresentou irregularidades, uma vez que as medidas tomadas à época, pela Prefeitura, foram recomendadas pelo próprio Tribunal de Contas.

24. Pontuou que não houve falha na justificativa de preços e no lançamento do concurso de projetos que antecederam a contratação; e que, para a realização da Parceria, não haveria como orçar quais seriam “todas” as necessidades complementares para a área da saúde no Município para determinado lapso temporal.

25. Destacou que o Município tem dificuldade de atrair as empresas médicas para prestarem serviços e ressaltou que a população circunvizinha se utiliza das unidades de saúde de Juara/MT, o que acaba por sobrecarregar a demanda prevista e o acesso ao atendimento .

26. Assinalou que, para a definição do quantitativo a ser contratado, baseou-se no número de horas que eram cumpridas pelos profissionais que realizavam atendimento no sistema de saúde - 24 (vinte e quatro) horas por dia.

27. Informou que, após a seleção da OSCIP, em parceria com o Município, a vencedora do certame elaborou o projeto no qual foi levantada a real necessidade do Município, com os objetivos e metas a serem cumpridos, e contemplando todas as atividades necessárias à continuidade da prestação dos serviços no regime de 24 (vinte e quatro) horas.

28. Ressaltou que as metas do Termo de Parceria eram, rigorosamente, acompanhadas pelo Conselho Municipal de Saúde; que estavam sendo atingidas e, em alguns casos, superadas.

29. Informou que os valores praticados no Termo de Parceria eram condizentes com os valores praticados na região, alegando que alguns municípios do norte do Estado, e até mesmo a cidade de Várzea Grande, trabalhavam com preços bem superiores.



30. Aduziu que as especialidades médicas na área de ginecologia e obstetrícia, cirurgia geral, ortopedia e traumatologia, pediatria, anestesiologia e auxiliar de cirurgia, acrescidos de plantões, serviços de imagem – ultrassonografia de urgência e emergência, pequenos procedimentos e clínicas médicas complementares no PAM custavam, em média, R\$ 447.000,00 (quatrocentos e quarenta e sete mil Reais) mensais ao Município de Juara, comparados com R\$ 677.755,02 (seiscentos e setenta e sete mil, setecentos e cinquenta e cinco Reais e dois centavos) gastos mensalmente pelo Hospital Regional de Colíder. No seu entendimento, essa diferença de valores a favor da Parceria, descaracterizaria as alegações de superfaturamento empreendidas pela Secretaria de Controle Externo.

31. Destacou que compõem as prestações de contas apresentadas pelo Instituto Tupã: os relatórios de despesas para homologação, nos termos da Parceria realizada; as notas fiscais que comprovam a prestação dos serviços; e os relatórios de produtividade atestados pelo Secretário Municipal de Saúde, na qualidade de fiscal do contrato.

32. Informou que a liquidação dos valores foi acompanhada pelo fiscal do contrato e pela Controladoria Interna do Município, que não fizeram nenhum apontamento ou objeção à sua aprovação. E anexou relatório com a finalidade de comprovar a alegação de que os serviços foram fiscalizados e efetivamente prestados.

33. Evidenciou o fato de que o Município de Juara atingiu metas humanitárias por meio do fornecimento de serviços além da saúde básica de responsabilidade municipal, mencionando que filas de cirurgias eletivas foram zeradas, e que não houve mais necessidade do Ministério Público e da Defensoria Pública intervirem judicialmente para garantir atendimento médico à população.

34. Esclareceu que os serviços médicos das especialidades ortopedia, ginecologia e cirurgia geral eram realizados pela OSCIP Tupã e pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde, correspondendo, cada um, ao período de 15 (quinze) dias no mês, alternadamente.



35. Informou que o valor pago pela prestação dos serviços médicos sofreu reajustes de 2013 até o ano da análise da contratação por essa Corte de Contas, em razão de reajuste/recomposição de valores pagos às clínicas médicas em 2014 e 2015; pela disponibilização à população dos serviços relativos às especialidades médicas: auxiliar de cirurgia, ortopedia, ginecologia e cirurgia geral após o celebração do Termo de Parceria; e pela assunção da prestação dos serviços médicos, exclusivamente, pelo Instituto Tupã, comprovado por meio da Ata n.º 70, do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Arinos - CISVA.

36. Alegou que os demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal (fls. 75/77) atestam que, em 2013, o município aplicou 25,11% (vinte e cinco inteiros e onze centésimos percentuais) do valor da receita em ações e serviços públicos de saúde; em 2014, teria aplicado 29,41% (vinte e nove inteiros e quarenta e um centésimos percentuais); e, em 2015, 30,15% (trinta inteiros e quinze centésimos percentuais). Daí se concluiria que, em 2015, ano em que foi firmado o termo de parceria, os gastos em ações e serviços públicos de saúde teriam sofrido apenas a correção, abaixo do índice inflacionário de 10,54% (dez inteiros e cinquenta e quatro centésimos percentuais).

37. Observou, ainda, que, ao tomar posse como Prefeito, em 29/07/2013, realizou concurso público para os cargos de médico geral e especialista, destacando sua diligência em cumprir as determinações do Tribunal de Contas.

38. Ressaltou que os valores praticados no contrato são compatíveis com o trabalho prestado, que a população está satisfeita com o atendimento médico/ambulatorial; além disso, registros positivos realizados pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação da Execução do Termo de Parceria n.º 001/2014, enaltecem a qualidade dos serviços prestados pelo Instituto Tupã.

39. Por fim, requereu o julgamento pela improcedência da presente Representação de Natureza Interna.



Da análise instrutória:

40. A equipe instrutória pontuou que a irregularidade atribuída ao ex-Prefeito teve por fundamento o fato de que os serviços prestados pelo Instituto Tupã, OSCIP, estavam com valores superiores à proposta fornecida pela própria OSCIP no processo licitatório. Em razão disso, concluiu pela ocorrência de superfaturamento dos serviços.

41. Aduziu que não recebeu o projeto de prestação dos serviços elaborado pelo Instituto Tupã em conjunto com a Prefeitura Municipal; portanto, não acatou as alegações da defesa no que tange à regularidade da estimativa financeira que embasou a celebração do Termo de Parceria.

42. Mencionou que, nos termos da Cláusula Segunda do Termo de Parceria, o detalhamento dos objetivos, das metas, dos resultados a serem atingidos, do cronograma de execução e dos critérios de avaliação de desempenho, com os indicadores de resultados e a previsão de receitas e despesas, na forma do inciso IV do § 2º do art. 10 da Lei nº 9.790/1999, não constam no Programa de Trabalho do referido Instrumento; e, por esse motivo, não seria razoável sanar o apontamento.

43. Destacou que não há como fazer comparações relativas aos valores gastos com as especialidades médicas entre os municípios de Juara e Colíder, pois só foi apresentado o valor total do gasto, sem constar o número de atendimentos e de procedimentos realizados.

44. Contestou a informação referente ao valor empenhado no período de janeiro de 2015 a junho de 2016, ressaltando se tratar de R\$ 10.729.154,53 (dez milhões, setecentos e vinte e nove mil, cento e cinquenta e quatro Reais e cinquenta e três centavos), e não de R\$ 8.188.930,58 (oito milhões, cento e oitenta e oito mil, novecentos e trinta Reais e cinquenta e oito centavos), como informou o defendente.



45. Assinalou que houve um aumento considerável de 54,51% (cinquenta e quatro inteiros e cinquenta e um centésimos percentuais), relativo à média mensal de gastos de 2014 para 2015 e 2016.

46. Ressaltou que a opção de realizar o Termo de Parceria em 2015 reajustou os valores pagos às clínicas médicas muito além dos 12 % (doze por cento) informados pelo defendente, utilizando como base de cálculo os valores relativos aos serviços prestados em 2014.

47. Pontuou que, no Relatório Técnico Preliminar, com base na proposta da OSCIP, foi considerado razoável o valor mensal de R\$ 381.291,11 (trezentos e oitenta e um mil, duzentos e noventa e um Reais e onze centavos), que já era 15,31% (quinze vírgula trinta e um por cento) superior à média dos gastos com as clínicas médicas no ano de 2014, cujo valor mensal foi de R\$ 330.661,23 (trezentos e trinta mil, seiscentos e sessenta e um Reais e vinte e três centavos).

48. Destacou que o valor de R\$ 381.291,11 (trezentos e oitenta e um mil, duzentos e noventa e um Reais e onze centavos) foi obtido acrescentando-se à proposta da empresa os 20% (vinte por cento) referentes à operacionalização do Termo de Parceria, de titularidade da OSCIP.

49. Ao longo do exercício de 2016, informou que a taxa foi reduzida para 12% (doze por cento) e depois para 10% (dez por cento); e que, se fossem considerados os valores percentuais, o superfaturamento seria ainda maior.

50. No tocante às reuniões da Comissão de Acompanhamento e Avaliação da Execução do Termo de Parceria, pontuou que, analisando as atas de reunião, verificou que, desde o início da execução da Parceria, os valores despendidos são objeto de contestação.



51. No que concerne à fiscalização realizada pela Comissão, concluiu que a argumentação apresentada pela defesa foi bastante superficial; e ainda nessa seara, o próprio defendente alegou que, em 19/02/2016, teria sido realizada uma reunião na qual o Secretário Municipal de Finanças teria questionado o Diretor da OSCIP, Sr. Lucas Stuari, acerca do valor de referência do edital.

52. Segundo o defendente, nessa ocasião o diretor teria esclarecido que o valor de referência foi informado pela Secretaria de Saúde, tendo como parâmetro os valores relativos ao exercício de 2013, e não os de 2014. E que, segundo o Diretor, o valor correto seria R\$ 4.211.966,52 (quatro milhões, duzentos e onze mil, novecentos e sessenta e seis Reais e cinquenta e dois centavos).

53. A equipe técnica constatou que cada um dos Diretores da OSCIP indicou justificativas distintas para explicar a diferença de valores entre o valor de referência do edital e o valor pago pelo Município de Juara à OSCIP.

54. Pretendeu demonstrar que os valores gastos com a OSCIP seriam suficientes para contratar 47 (quarenta e sete) médicos concursados, destacando que nos termos da Lei Municipal nº 2.587 de 2016, o salário inicial de um médico especialista concursado no Município de Juara, com carga horária mensal de 40 (quarenta) horas é de R\$ 11.988,04 (onze mil, novecentos e oitenta e oito Reais e quatro centavos); mas que de janeiro a setembro de 2016, o Município de Juara teve um gasto médio mensal de R\$ 564.744,95 (quinhentos e sessenta e quatro mil, setecentos e quarenta e quatro Reais e noventa e cinco centavos) com a OSCIP Tupã com a prestação desses serviços, tendo o atendimento de 20 (vinte profissionais) por mês.

55. Pelo exposto, a equipe instrutória manteve o entendimento pelas irregularidades em todos os seus termos, e sugeriu a este Relator que, além da determinação de restituição de valores, seja aplicada multa ao Sr. Edson Miguel Piovesan pela irregularidade.



56. Apresentou, também, uma tabela com valores atualizados e as respectivas datas de atualização, para fins de restituição relativa ao superfaturamento, no montante de R\$ 2.722.041,22 (dois milhões, setecentos e vinte e dois mil, quarenta e um Reais e vinte e dois centavos).

Responsáveis: Queila Silva do Carmo – Secretária Municipal de Administração - a partir de 01/01/2016 até o fechamento do Relatório de Defesa.

2. MB 01. Prestação de Contas. Grave. Sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas (art. 215 da Constituição Estadual; art. 36, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007; art. 284-A, VI, da Resolução Normativa TCE nº 14/2007) - Não foram fornecidas as prestações de contas de 2015 relativas ao Termo de Parceria firmado entre a prefeitura de Juara e a OSCIP Tupã, bem como não foram fornecidos os extratos da conta bancária utilizada pela OSCIP Tupã para movimentar os recursos financeiros, objeto do Termo de Parceria. **Conduta:** não fornecer documentos solicitados pela equipe de auditoria

57. A ex-Secretária Municipal, Sra. Queila Silva do Carmo, foi responsabilizada por, supostamente, sonegar documentos ao Controle Externo, relativos à prestação de contas referentes à execução do Termo de Parceria celebrado entre a Prefeitura e o Instituto Tupã.

58. Esclareceu que a prestação de contas do ano de 2015 foi requerida pela equipe de auditoria, por meio do Ofício n.º 001-2016/5ª SECEX/TCE/Aud.Juara, endereçado à Controladoria Interna; que no dia 03/11/2016, aquele setor expediu o Ofício n.º 261/GSMA/2016, requerendo a prestação de contas de 2016 e outros documentos, da Secretaria Municipal de Administração.

59. Informou que, por meio do Ofício n.º 263/GSMA/2016, em 07/03/2016, protocolou toda a documentação enviada pelo Instituto Tupã à Prefeitura, sendo um DVD com a prestação de contas do exercício de 2015 e a parcial prestação de contas, impressa, relativa ao período de 2016.



60. No dia 08/11/2016, a Secretaria Municipal de Administração solicitou ao Diretor Financeiro do Instituto Tupã, por meio do Ofício n.º 268/GSMA/2016, os extratos da conta bancária da OSCIP, referentes ao período de 01/01/2015 a 08/11/2016.

61. Contudo, antes do envio dos documentos solicitados à OSCIP, a equipe técnica deste Tribunal endereçou à Administração o Ofício n.º 005-2016/5ª SECEX/TCE/Aud.Juara, prorrogando o prazo de resposta até o dia 16/11/2016.

62. A responsável informou que explicou à equipe técnica de auditoria que os extratos bancários deveriam ser solicitados diretamente à OSCIP Tupã, a fim de evitar que o fornecedor se recusasse a responder, e que o município fosse penalizado por essa eventual conduta.

Responsáveis: Queila Silva Carmo – Secretária de Administração – a partir de 01/01/2016 até o fechamento do Relatório de Defesa.

5. GB 99. Licitação. Grave. Irregularidade referente à licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa n.º 17/2010 – TCE-MT - Verificou-se uma quantidade exagerada de material licitado, o que contraria os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. **Conduta - José Roberto Pereira Alves:** deixar de orientar os superiores que a quantidade solicitada para ser licitada estavam acima da capacidade da Administração Municipal; **Queila Silva Carmo:** deixar de orientar os setores requisitantes que a quantidade solicitada para ser licitada estavam acima da capacidade da Administração Municipal. Haja vista que todos os pedidos para serem licitados foram direcionados para a Secretária de Administração.

63. No que se refere à conduta relativa à ausência de orientação aos superiores no que tange à quantidade de material gráfico a ser licitada, muito acima da capacidade da Administração Municipal, manifestou-se aduzindo os mesmos argumentos do Pregoeiro, relatados no próximo tópico.

64. Encaminhou, em anexo à sua defesa, a prestação de contas referente ao exercício de 2015, e assinalou que não houve sonegação de informações por parte da



Secretaria Municipal de Administração, pleiteando a descaracterização das irregularidades correspondentes aos itens 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3, 2.3.3.1, 2.3.3.2.

Da análise instrutória:

65. A equipe de auditoria confirmou o recebimento do DVD contendo as prestações de contas de 2015 e 2016. Contudo, esclareceu que, nas pastas referentes a setembro e dezembro de 2015, constavam apenas alguns documentos, e que nem os valores referentes aos serviços prestados pela OSCIP constavam na documentação.

66. Nas pastas referentes ao período de janeiro e agosto, relatou que constavam, apenas, documentos referentes ao exercício de 2016. Desta forma, considerou que nenhum documento foi fornecido referente aos meses de janeiro e agosto de 2015.

67. No que tange à alegação de que a documentação sobre a prestação de contas do exercício de 2015 estaria anexa à defesa em DVD contendo mais de mil páginas, em consulta ao Sistema Control-P, a unidade instrutória verificou que a documentação não constava nos autos.

68. No tocante à disponibilização dos extratos bancários da OSCIP, pontuou que não procede a alegação de que o município não pode ser responsabilizado pela não apresentação dos extratos que deveriam ser solicitados diretamente à OSCIP.

69. Destacou que, conforme mencionado no Relatório Técnico Preliminar, nos termos da alínea “g”, I, da Cláusula Terceira do Termo de Parceria, constitui obrigação da OSCIP movimentar os recursos financeiros, objeto do Termo de Parceria, em conta bancária específica indicada pelo parceiro público. Dessa forma, entendeu que, se a conta bancária poderia ser indicada pela Prefeitura, é descabida a alegação da defesa, quanto à inacessibilidade à documentação.



70. Com base no exposto, manifestou-se pela caracterização da irregularidade MB 01. Prestação de Contas Grave, em todos os seus termos, sugerindo a aplicação de multa à Sra. Queila Silva do Carmo.

71. No que se refere à irregularidade caracterizada pela conduta verificada na estimativa exagerada de material gráfico impresso a ser licitado, contrariando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a equipe técnica ponderou que, no tocante à Sra. Queila Silva Carmo, Secretária de Administração à época, a irregularidade lhe foi imputada em razão de “ter deixado de orientar os setores requisitantes, no que se refere à quantidade a ser licitada”, uma vez que todos os pedidos eram direcionados à Secretaria sob sua responsabilidade.

72. Rechaçou a alegação da defesa de que, por se tratar de Ata de Registro de Preço, não seria necessária a aquisição de toda a quantidade registrada, não havendo prejuízos à Administração; destacou, ainda, que, no Relatório Técnico, em nenhum momento foi mencionado que toda a quantidade registrada deveria ser adquirida.

73. Assinalou que a consideração técnica referiu-se à falta de planejamento, pois a solicitação dos impressos se deu de forma aleatória ou sem critério algum, o que contraria o princípio da razoabilidade, e poderia influenciar no resultado final do preço proposto pelas empresas participantes do certame; haja vista que a expectativa de fornecer uma grande quantidade de materiais poderia levar as empresas a ofertar valores abaixo dos preços praticados no mercado.

74. Informou que os servidores da Prefeitura de Juara alertaram a equipe de auditoria de que é prática comum o Município licitar quantias bem superiores à real necessidade da Administração e que, após o certame, a empresa vencedora solicita o reajustamento dos valores correspondentes aos itens alegando a impossibilidade de fornecer quantidades muito inferiores às registradas pelo valor constante na respectiva ata de registro de preços.



75. Ao final, concluiu pela caracterização da irregularidade GB 99. Licitação. Grave, manifestando-se pela aplicação de multa à responsável.

Responsáveis: José Roberto Pereira Alves – Pregoeiro – a partir de 04/07/2016, conforme Portaria de nº 393/2016.

5. GB 99. Licitação. Grave. Irregularidade referente à licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT - Verificou-se uma quantidade exagerada de material licitado, o que contraria os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. **Conduta - José Roberto Pereira Alves:** deixar de orientar os superiores que a quantidade solicitada para ser licitada estavam acima da capacidade da Administração Municipal; **Queila Silva Carmo:** deixar de orientar os setores requisitantes que a quantidade solicitada para ser licitada estavam acima da capacidade da Administração Municipal. Haja vista que todos os pedidos para serem licitados foram direcionados para a Secretária de Administração.

76. No que concerne aos apontamentos relativos à legalidade do Pregão n.º 109/2016, cujo objeto foi a aquisição de serviços gráficos, informou que, inicialmente, a responsabilidade acabou por ser atribuída ao Pregoeiro já desligado da função, que não atuou no certame.

77. Desta feita, foi arguida a sua ilegitimidade passiva como preliminar de mérito, informando a designação do defendente para a referida função, a partir de 29/08/2016, por meio da Portaria n.º 504/2016.

78. Sobre a conduta relativa à ausência de orientação aos superiores no que tange à quantidade exagerada de material gráfico a ser licitada pela Administração Municipal, manifestou-se argumentando, preliminarmente, que o referido Pregão foi realizado mediante o vencimento da Ata de Registro de Preços n.º 55/2015 e 55 – A/2015, em 17/08/2016, sem possibilidade de prorrogação.

79. Aduziu que, em 15/09/2016, a Divisão de Licitação da Prefeitura realizou uma pesquisa de quantitativo para atender às Secretarias participantes pelo período de 12 (doze) meses, concedendo prazo razoável para o retorno das informações.



80. Em resposta, as Secretarias consultadas informaram sua demanda por meio de Termo de Referência. Esses dados foram consolidados e utilizados para realizar o Pregão.

81. Argumentou que a instrução processual do parecer contábil e a publicação do aviso de licitação ocorreram no mesmo dia, para dar celeridade à contratação, uma vez que a Prefeitura estava sem fornecedores para o serviço; e informou que a sessão foi aberta em 30/09/2016.

Responsáveis: José Roberto Pereira Alves – Pregoeiro – a partir de 04/07/2016, conforme Portaria de nº 393/2016.

3. GB 99. Licitação. Grave. Irregularidade referente a Licitação não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa no 17/2010 – TCE-MT - Ausência de Termo de Referência para realização do Pregão Presencial de nº 109/2016, contrariando o art. 7º, II, da Lei das Licitações, c/c art. 8º, inciso II, do Decreto Federal nº 3.555/2000. **Conduta:** deixar de observar a exigência do Termo de Referência, como condição indispensável na contratação de serviços por parte da Administração Pública.

82. No que concerne à irregularidade configurada pela insuficiência de preços de referência no processo em tela, aduziu que o Município de Juara tem apenas 02 (duas) gráficas, e que uma delas não possuía documentação para habilitar-se em processo licitatório. Por essa razão, na qualidade de Pregoeiro, enviou o Termo de Referência para cotação na Gráfica Juara e Chaves e Moresco Ltda. EPP.

83. Informou que apenas 05 (cinco) empresas compareceram à sessão, que todas foram credenciadas e restaram vencedoras aquelas que apresentaram o menor preço por item.

84. Alegou que o Pregão realizado oportunizou economia ao Município, e que por isso não haveria motivos para a penalização dos responsáveis, inclusive, por se tratar de registro de preços, cujo pagamento está atrelado à utilização dos itens.



85. Por fim, pugnou pela improcedência da Representação de Natureza Interna.

Da análise Instrutória:

86. Inicialmente, esclareceu que a responsabilidade pela suposta irregularidade foi indicada ao pregoeiro, Sr. José Roberto Pereira Alves. Porém, o pregoeiro responsável pelo processo licitatório foi o Sr. Luiz Carlos Correia, que apresentou contestação. Assim, este último assumiria a responsabilidade por eventuais irregularidades caracterizadas, antes atribuídas ao Sr. José Roberto Pereira Alves. Pelo mesmo motivo, informou que o documento digital nº 210235/2016 (Informações pessoais dos responsáveis) foi substituído pelo documento digital nº 9976/2017.

87. No tocante à irregularidade GB 99. Licitação. Grave, caracterizada pela conduta do Pregoeiro, que deixou de observar a exigência de efetuar estimativa do preço médio por meio de pesquisa de mercado como condição indispensável para a contratação de serviços pela Administração Pública, preliminarmente, a unidade técnica observou que o orçamento apresentado pela defesa - fls. 18/34 do documento digital nº 226657/2016, não consta no processo licitatório.

88. Após, esclareceu que, para a empresa fornecer orçamento, não tem de estar apta a se habilitar e participar do certame, e que o valor de referência também pode ser obtido a partir dos contratos anteriores do próprio órgão ou de outros órgãos, de atas de registro de preços, de preços consignados nos sistemas de pagamentos, de valores divulgados em publicações técnicas especializadas, de empresas sediadas em outros municípios e quaisquer outras fontes capazes de retratar o valor de mercado da contratação.

89. Assinalou que a ausência de um Termo de Referência, elaborado com base em orçamentos que refletissem o valor de mercado de cada item, resultou em uma discrepância entre vários itens e entre o valor de referência adotado pelo pregoeiro e o valor vencedor, resultando em diversos itens homologados com preço inferior a 10% (dez por cento) do valor de referência adotado no pregão.



90. Ressaltou que cinco empresas participaram da fase de lances do pregão; mas, se apenas uma empresa tivesse participado dessa fase, não seria possível quantificar o prejuízo do município. Pontuou que, se é prática recorrente do pregoeiro elaborar termo de referência sem estar baseado pelo menos em três orçamentos que reflitam o valor de mercado dos itens a serem licitados, então o problema descrito no questionamento anterior pode ter ocorrido em outras licitações.

91. Por derradeiro, opinaram pela caracterização da irregularidade, sugerindo ao Relator a aplicação de multa ao Sr. Luiz Carlos Correia em decorrência da irregularidade configurada.

92. No tocante à irregularidade caracterizada pela conduta verificada na estimativa exagerada de material gráfico impresso a ser licitado, contrariando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a equipe técnica verificou que a cópia do e-mail de fls., 1 do documento digital nº 226654/2016, indica que, de fato, o Sr. Luiz Carlos alertou as secretarias e os setores a solicitarem apenas os materiais que seriam utilizados no período de 12 (doze) meses.

93. Desse modo, quanto à irregularidade em questão, manifestou-se pela isenção da responsabilidade do Pregoeiro.

Responsáveis: Leonardo Fernandes Maciel Esteves – Assessor Jurídico – a partir de 01/01/2016 até o fechamento do Relatório de Defesa.

4. GB 13. Licitação. Grave. Ocorrências de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; e demais legislações vigentes) - A assessoria jurídica da Prefeitura Municipal de Juara não examinou o Edital de Licitação do Pregão Presencial de nº 109/2016, conforme determina art. 38, parágrafo único da Lei 8.666/1993. **Conduta:** deixar de atentar para falhas existentes no Pregão Presencial de nº 109/2016.

94. Apesar da citação válida, o assessor jurídico não apresentou defesa.



95. Em 23/11/2017, após receber dois ofícios de citação, e, após emitido o parecer do Ministério Público de Contas, o responsável protocolou um ofício requerendo a devolução do prazo de resposta, argumentando que, apesar de citado, não havia tomado conhecimento formal da presente Representação de Natureza Interna. Ressaltou a impossibilidade de exercer seu direito a ampla defesa e ao contraditório, alegando não saber quais os fatos que lhe foram imputados.

Da análise instrutória:

96. Até a emissão do Relatório Técnico de Defesa, o assessor jurídico em questão não havia apresentado defesa, apesar de citado.

97. Sendo assim, manifestou-se pela configuração da irregularidade apontada.

1.2 Posicionamento do Ministério Público de Contas⁸:

98. O *Parquet* de Contas manifestou-se pelo conhecimento e procedência da presente Representação de Natureza Interna, opinando pela caracterização das irregularidades GB13, GB99, JB02 e MB01; afastando, apenas, a responsabilidade atribuída ao Sr. Luiz Carlos Correia, Pregoeiro, no que tange à irregularidade GB99.

99. Opinou, ainda, pela aplicação de multa ao Sr. Leonardo Fernandes Maciel Esteves, em razão da sua conduta omissiva no exame e aprovação da minuta do Pregão Presencial nº 109/2016, quando da emissão de parecer jurídico de conteúdo genérico, sem a demonstração da efetiva análise do edital e de seus respectivos anexos, contrariando o art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/1993; e ao Sr. Luiz Carlos Correia, Pregoeiro, pela realização de licitação sem pesquisa prévia de preços de mercado, conduta essa que afronta os arts. 15, II e 40, § 2º, ambos da Lei nº 8.666/1993.

100. Manifestou-se, também, pela aplicação de multa à Sra. Queila Silva Carmo, em razão da ausência de planejamento e razoabilidade quanto aos quantitativos a serem

⁸ Documento digital n.º 126358/2017
v.das



licitados pelos órgãos, em desacordo com o art. 5º, II, do Decreto Federal nº 7.892/2013 e art. 77, § 1º, IV, do Decreto Estadual nº 7.217/2006, bem como pelo não fornecimento da prestação de contas de 2015, relativas ao Termo de Parceria firmado entre a Prefeitura de Juara e a OSCIP Tupã, mesmo após solicitação da Equipe Técnica.

101. Recomendou a instauração de Tomada de Contas Ordinária, visando o levantamento e a apuração da destinação dos recursos recebidos pela OSCIP Tupã, apontando os responsáveis e a individualização do dever de ressarcimento ao erário, nos termos do art. 155, § 2º do RITCE/MT e Resoluções Normativas nºs 14/2007 e 24/2014, com o objetivo de: exigir a prestação de contas da execução do Termo de Parceria nº 001/2014; comprovar as despesas administrativas efetivamente realizadas e demonstrar o nexos causal entre elas, se existentes, o plano de trabalho desenvolvido, bem como, se for o caso, apurar eventual dano ao erário, imputando o respectivo débito aos responsáveis.

102. Entendeu necessária a expedição de determinação legal à gestão para que sejam cumpridos efetivamente os termos do art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/1993, de modo que o parecer jurídico emitido junto aos eventuais processos licitatórios seja fundamentado à luz do ordenamento jurídico vigente, dos princípios do Direito Administrativo e da jurisprudência dos Tribunais pátrios, expondo razões de fato e de direito que embasem o entendimento defendido, não sendo suficiente a simples indicação de compatibilidade com a legislação.

103. Manifestou-se pela determinação à gestão para que elabore termos de referência a partir de estudos técnicos preliminares, que contenham elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequados, para caracterizar o objeto do certame; e, em especial, realize a cotação de preços prévia à abertura da licitação, anexando ao processo administrativo licitatório a pesquisa de preços de mercado, conforme determinam os arts. 15, II e 40, § 2º da Lei nº 8.666/1993.



104. Opinou, ainda, pela determinação à atual gestão para que realize o devido planejamento acerca da estimativa individual e total de consumo, conforme a real e razoável necessidade dos órgãos, promovendo a adequação dos respectivos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização, nos termos do art. 5º, II, do Decreto Federal nº 7.892/2013 e do art. 77, § 1º, IV, do Decreto Estadual nº 7.217/2006. E, ainda, para que a atual direção do Instituto Tupã, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente a este Tribunal de Contas os extratos bancários referentes ao exercício de 2016.

105. Sugeriu que o Relator recomende à atual gestão, nos termos do art. 22, § 1º da Lei Orgânica do TCE/MT, que providencie as medidas necessárias para apresentação das informações solicitadas por esta Corte de Contas, evitando justificativas e sonegação de documentos e informações necessárias ao exercício do Controle Externo, especialmente os documentos relativos à prestações de contas de Institutos parceiros, sob pena de responsabilidade solidária em razão de possíveis danos ao erário na execução do termo de parceria.

106. Sugeriu, também, o encaminhamento imediato de cópia digitalizada do processo ao Ministério Público Estadual, diante da possibilidade da ocorrência de ato de improbidade administrativa.

107. É o relatório.

Cuiabá, 13 de novembro de 2018.

(assinado digitalmente)

LUIZ HENRIQUE LIMA

Conselheiro Interino conforme Portaria nº 122/2017