

VOTO GC-5

PROCESSO: TCE-RJ Nº 208.342-6/21
ORIGEM: FUNDAÇÃO DE APOIO À ESCOLA TÉCNICA - FAETEC
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS

TOMADA DE CONTAS VISANDO A APURAR OS FATOS, IDENTIFICAR OS RESPONSÁVEIS E QUANTIFICAR POSSÍVEIS DANOS AO ERÁRIO, EM DECORRÊNCIA DE IRREGULARIDADES VERIFICADAS NA ANÁLISE DO TERMO DE PARCERIA Nº 001/2011, CELEBRADO EM 01/07/2011 ENTRE O MUNICÍPIO DE QUISSAMÃ E O INSTITUTO VIDA E SAÚDE – INVISA, TENDO POR APOIO À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COMPLEMENTARES DE SAÚDE E DE APOIO TÉCNICO AMBULATORIAL PARA COORDENAÇÃO DO PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA – PSF, UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE DA FAMÍLIA, PELO PRAZO DE 12 MESES E VALOR DE R\$ 4.556.196,12 (QUATRO MILHÕES, QUINHENTOS E CINQUENTA E SEIS MIL, CENTO E NOVENTA E SEIS REAIS E DOZE CENTAVOS).

IRREGULARIDADES CAUSADORAS DE DANO AO ERÁRIO. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PARA RECOLHIMENTO DO DÉBITO OU APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE DEFESA.

Versam os autos sobre Tomada de Contas Especial instaurada em cumprimento de determinação desta Corte de Contas no **processo TCE-RJ nº 229.474-9/14**, de relatoria do i. Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento, proferida em decisão plenária de 19/10/2020, nos seguintes termos:

VOTO

I – Pela DECLARAÇÃO DE ILEGALIDADE do Termo de Parceria nº 01/11, em razão das irregularidades a seguir:

a) Contratação de pessoal por interposta pessoa, mediante Termo de Parceria firmado com a OSCIP Instituto Vida e Saúde (INVISA), em detrimento da admissão regular de servidores

concursados, com fulcro no art. 37, inciso II c/c § 2º, e no art. 199, § 1º, ambos da Constituição Federal;

b) Ausência de detalhamento do objeto em quantitativos e custos unitários, contendo as especificações referentes a material de consumo, material permanente, serviços de terceiros / pessoa física e serviços de terceiros / pessoa jurídica, tendo em vista que a planilha de custos do presente Termo de Parceria apenas discrimina os valores relativos às despesas com pessoal civil;

c) Ausência de comprovação de que a celebração do presente Termo de Parceria foi precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes;

d) Ausência de comprovação do exame prévio e da aprovação pela assessoria jurídica;

II - Pela APLICAÇÃO DE MULTA, mediante Acórdão, no valor de R\$ 10.665,00 (dez mil, seiscentos e sessenta e cinco reais), equivalente, nesta data, a 3.000 vezes o valor da UFIR-RJ, ao Sr. Armando Cunha Carneiro da Silva, Prefeito Municipal de Quissamã à época e signatário do ato em exame, com fulcro no art. 63, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 63/90, em razão das irregularidades transcritas em meu Voto, a ser recolhida, com recursos próprios, ao erário estadual, no prazo de 15 (quinze) dias, devendo o responsável comprovar o recolhimento junto a esta Corte de Contas, ficando, desde logo, determinada a **COBRANÇA JUDICIAL**, no caso de não recolhimento, respeitado o prazo recursal;

III - Pela INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, a ser providenciada pelo titular do Órgão Central de Controle Interno Municipal, nos termos da Deliberação TCE-RJ nº 279/17, com o fito de apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o possível dano advindo ao erário, em decorrência do presente Termo de Cooperação Técnica, nos termos expostos na fundamentação deste Voto, alertando-se a autoridade administrativa competente:

a. Quanto à responsabilidade solidária prevista no art. 10, caput, da Lei Complementar Estadual nº 63/90, em caso de omissão;

b. Se houver dano ao erário e o valor apurado for maior do que 20.000 (vinte mil) UFIR-RJ, REMETA a esta Corte, no prazo de até 120 (cento e vinte) dias, a esta Corte a Tomada de Contas instaurada por força da presente Decisão Plenária, devidamente Certificada pelo Órgão Central de Controle Interno, na forma prevista na Deliberação TCE-RJ nº 279/17, que regulamenta a instauração e a organização de procedimentos de Tomada de Contas no âmbito da Administração Pública, Direta e Indireta, Estadual e Municipal, e disciplina seu encaminhamento ao Tribunal de Contas;

c. Se o dano apurado for menor ou igual a 20.000 (vinte mil) UFIR-RJ, adote as medidas de ressarcimento ao erário previstas na Deliberação TCE-RJ nº 279/17, em seu próprio âmbito, pelas vias administrativas ou judiciais, assim como mantenha arquivada a Tomada de Contas no órgão ou entidade de origem pelo período de 5 (cinco) anos;

Em decisão monocrática de 06/08/2021, assim determinei:

I - COMUNIQUE-SE o atual titular do Órgão Central de Controle Interno do Município de Quissamã, na forma do art. 26º, § 1º, do Regimento Interno, para que, **no prazo de 60 (sessenta) dias**, aperfeiçoe os procedimentos da Comissão de Tomada de Contas designada por meio da Portaria nº 19.566/2021, que visou a apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar

eventual dano ao erário oriundo da execução do Termo de Parceria nº 001/2011 (administrativo 10.431/2010), adotando as medidas a seguir propostas e prestando esclarecimentos quanto aos pontos a seguir destacados:

a) detecção de valores percebidos pela OSCIP e depositados pela municipalidade na Conta 23.733-7, Ag. 0312 e alguns valores movimentados em outra Conta 16.127-6, Ag. 0312, dos quais não existiam extratos nas prestações de contas compulsadas pela Comissão de Tomada de Contas;

b) o fato de ter sido verificada, durante os trabalhos da Comissão de Tomada de Contas, a existência de apenas um relatório de análise feito pela Comissão de Avaliação, dentre os 6 (seis) processos de prestação de contas apreciados, em violação a expressa determinação da parceria avançada, deixando em dúvida a fidedignidade das informações e/ou eventuais documentos na execução, pela ausência de pronunciamento dos responsáveis pela sua fiscalização;

c) a desarmonia, decorrente da ausência de prestação de contas, entre um possível dano ao erário municipal na ordem de R\$ 2.965.513,86, e o documento intitulado “Débitos Calculados”, às fls. 119 do processo 1293/2021, contendo um “Valor Convertido” com data de origem de 07/04/2021, da ordem de R\$ 306.343,75 (indicado como total da dívida), em nome do Sr. Armando Cunha Carneiro da Silva, CPF: 656.001.777-04. Para o aperfeiçoamento dos procedimentos ora promovidos, deverão ser implementadas medidas no sentido de ser dada a baixa de inscrição, se porventura existente, na conta da “Dívida Ativa” daquele ente municipal, caso fundamentada nesta Tomada de Contas, por se mostrar em incompatível com os termos das Deliberações TCE-RJ nº 200/96 e 279/17, tendo em vista que o feito ainda está em fase de apuração. De outro modo, caso se apure novo montante de dano, deverá ser providenciada a devida inscrição destes valores apurados em nome dos responsáveis identificados na Conta “Diversos Responsáveis” do município;

d) o fato de ter sido mencionada no Relatório da Comissão de Tomada de Contas a existência de indícios de responsabilidade pelo dano atribuída ao titular da Secretaria Municipal de Saúde e aos membros do Conselho Municipal de Saúde;

e) os motivos pelos quais a INVISA não foi considerada no rol de apuração dos potenciais responsáveis pelo valor de eventual dano apurado, haja vista que, por força do Termo de Parceria, como consignado pela Comissão de Tomada de Contas, aquela entidade recebeu todos os recursos previstos no referido instrumento (R\$ 4.556.196,12), já tendo sido evidenciado, inclusive, que seus atos não foram devidamente fiscalizados;

f) ausência da juntada do ato de designação da Comissão de Avaliação e Fiscalização, composta, no mínimo, por 3 membros, a ser designada pelo Secretário Municipal de Saúde, por força da Cláusula Nona do instrumento firmado, bem como a ausência dos Relatórios da referida Comissão sobre a regularidade e cumprimento fiel da execução do Termo de Parceria nº 001/2011;

g) após concluídos os trabalhos de aperfeiçoamento do teor do Relatório da Comissão de Tomada de Contas, caberá ao órgão central de controle interno, consoante os novos elementos apurados, ratificar ou emitir um novo Certificado de Auditoria, que deverá ser também acompanhado do respectivo Relatório quando da remessa da Tomada de Contas a esta Corte, observado o disposto no art. 13 da Deliberação TCE-RJ nº 279/17;

II – COMUNIQUE-SE o atual Prefeito do Município de Quissamã, na forma do art. 26, § 1º, do Regimento Interno desta Corte, para que tome ciência desta decisão.

Após analisar a documentação encaminhada pelo jurisdicionado, a CAD-Saúde formulou a seguinte proposição:

Considerando, finalmente, todo o exposto, **SUGERE-SE:**

1 - CITAÇÃO dos responsáveis abaixo elencados, com fulcro no inciso II do art. 17, da Lei Complementar Estadual nº 63/90 para que **APRESENTEM AS SUAS RAZÕES DE DEFESA**, respectivamente, em face das impropriedades discriminadas a seguir, ou **RECOLHAM**, de forma solidária e no prazo fixado pelo Plenário desta Corte, aos cofres públicos municipais a quantia de **879.889,62 UFIR-RJ**, atualmente, equivalente a R\$ 3.260.255,00 (UFIR-RJ 2021 = 3,7053), apurada pela Comissão de Tomada de Contas Especial daquele Município, conforme descrito durante esta instrução, devendo, ainda, o recolhimento ser comprovado junto a este Tribunal de Contas:

a) SR. ARMANDO CUNHA CARNEIRO DA SILVA, então prefeito do Município de Quissamã, à época dos fatos, pelas seguintes impropriedades:

I - Valores percebidos pela OSCIP e depositados pela municipalidade na Conta 23.733-7, Ag. 0312, conforme cheques assinados e discriminados pela Comissão de Tomada de Contas Especial, referentes a valores movimentados em outra Conta 16.127-6, Ag. 0312, da qual não existiam extratos nas prestações de contas analisadas pela referida Comissão;

II - Ter realizado, integralmente, o repasse das 12 parcelas a INVISA, inobstante a mesma não ter apresentado todas as prestações de contas das parcelas do Termo de Parceria, descumprindo o que previa aquele instrumento e, ainda, demais impropriedades ocorridas na execução, relatadas pelo Relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial;

III - Inexistência de manifestações formais por parte dos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da execução do Termo de Parceria no sentido de que, à exceção da primeira prestação de contas, não se mostravam carregadas nas demais que foram posteriormente apresentadas pela INVISA, em violação a expressa determinação da parceria avençada, não permitindo qualquer aferição dos efeitos e fidedignidade dos documentos nelas carregados;

IV - Valores de glosas referentes a despesas não abordadas pelo ajuste, como despesas de luz, água, gasolina e telefone do município de Pádua (sede da Parceira INVISA), elencadas de forma plena na "Tabela 2" do Relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial, cujas despesas estão em desacordo com os itens 1.3 e 3.6.2 do plano de trabalho, que disciplinaram a implementação e manutenção de escritório local da INVISA;

V - Ausência de designação de Comissão pelo Secretário Municipal de Saúde para Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Termo de Parceria nº 001/2011, celebrado entre o Município de Quissamã com o INVISA, não sendo observado, destarte, o efetivo cumprimento aos termos da Cláusula Nona do instrumento e os aspectos básicos para viabilizar a fiscalização sobre a regularidade da utilização dos recursos repassados a OSCIP para consecução do objeto daquele Termo de Parceria.

b) SR.^a ALEXANDRA MOREIRA CARVALHO GOMES, CPF: 031.313.597-57, Matrícula: 3831, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã, à época dos fatos, pelo fato de não ter formalmente designado a Comissão, composta por 3 membros, que iria realizar o devido acompanhamento e fiscalização da execução do Termo de Parceria nº 001/2011, celebrado entre aquele Município e o INVISA, descumprindo os termos da Cláusula Nona, item 1 daquele instrumento, permitindo a ocorrência de impropriedades operacionais, como as detectadas

até então por esta Tomada de Contas na execução daquele ajuste e que já resultaram num montante de dano ao erário equivalente a 879.889,62 UFIR-RJ;

c) **INSTITUTO VIDA E SAÚDE - INVISA, na pessoa de seu representante legal**, pelas seguintes impropriedades:

I – Realização de despesas não comprovadas e não abrangidas pelo Termo de Parceria nº 001/2011, expostas pela Tabela 2 anexada ao Relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial do Município de Quissamã, cópia constante nestes autos como anexo cinco (“...#2606553”);

II – Não terem sido apresentadas as prestações de contas referentes a utilização dos recursos de todas as despesas das parcelas repassadas pelo município de Quissamã por meio do citado ajuste;

III - Valores percebidos pela OSCIP e depositados pela municipalidade na Conta 23.733-7, Ag. 0312, conforme cheques assinados e discriminados pela Comissão de Tomada de Contas Especial, referentes a valores movimentados em outra Conta 16.127-6, Ag. 0312, da qual não existiam extratos nas prestações de contas analisadas pela referida Comissão; e

IV – Montante de dano constituído pelas impropriedades detectadas e relatadas pela Comissão de Tomadas de Contas Especial, resumidamente, expostas nesta instrução, resultando num total de dano ao erário municipal de Quissamã, calculado em R\$ 3.260.255,00 equivalente a 879.889,62 UFIR-RJ,

2 – COMUNICAÇÃO ao atual Prefeito do Município de Quissamã, na forma do art. 26, § 1º do Regimento Interno desta Corte para dar-lhe ciência da decisão desta Corte e, ainda, por meio dos agentes competentes, observe e cumpra, **justificando**, desde já, em caso de impossibilidade de qualquer atendimento, os itens a seguir elencados:

a) Implemente medidas que viabilizem o cumprimento pelos respectivos responsáveis às demandas expostas nos itens anteriores;

b) Considerando que o feito ainda está em fase de apuração. Implemente medidas pertinentes visando retificar a inscrição contábil do valor, já inscritos contabilmente como “Dívida Ativa” em face dos responsáveis pelo dano, na Conta “Diversos Responsáveis” ou equivalente do Município;

c) Faça constar nos procedimentos futuros similares toda a documentação exigida pela Deliberação TCE-RJ nº 279/17, justificando, quando for o caso, os motivos que impossibilitaram sua elaboração para posterior juntada nos processos pertinentes.

O Ministério Público Especial concordou integralmente com a proposta formulada pelo corpo instrutivo.

É O BREVE RELATÓRIO. PASSO A DECIDIR.

Os problemas verificados na contratação que gerou a presente Tomada de Contas foram abordados na decisão proferida em 19/10/2020, no **processo TCE-RJ nº 229.474-9/14**. Passo, adiante, a rememorar os principais questionamentos abordados no mencionado processo.

Lembre-se que o referido expediente analisou o Termo de Parceria nº 001/2011, celebrado em 01/07/2011 entre o Município de Quissamã, sob a responsabilidade do Sr. Armando Cunha Carneiro da Silva, ex-prefeito, e o INSTITUTO VIDA E SAÚDE – INVISA, cujo objeto é o apoio à prestação de serviços complementares de saúde e de apoio técnico ambulatorial para coordenação do Programa Saúde da Família – PSF, unidades básicas de saúde da família, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Saúde, com prazo de 12 meses e valor de **R\$ 4.556.196,12 (12 repasses de R\$ 379.683,01)**.

O referido ajuste foi declarado ilegal pela Corte na decisão proferida em 19/10/2020, **processo TCE-RJ nº 229.474-9/14**, em virtude das seguintes irregularidades:

- a)** Contratação de pessoal por interposta pessoa, mediante Termo de Parceria firmado com a OSCIP Instituto Vida e Saúde (INVISA), em detrimento da admissão regular de servidores concursados, com fulcro no art. 37, inciso II c/c § 2º, e no art. 199, § 1º, ambos da Constituição Federal;
- b)** Ausência de detalhamento do objeto em quantitativos e custos unitários, contendo as especificações referentes a material de consumo, material permanente, serviços de terceiros / pessoa física e serviços de terceiros / pessoa jurídica, tendo em vista que a planilha de custos do presente Termo de Parceria apenas discrimina os valores relativos às despesas com pessoal civil;
- c)** Ausência de comprovação de que a celebração do presente Termo de Parceria foi precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes;
- d)** Ausência de comprovação do exame prévio e da aprovação pela assessoria jurídica;

A mesma decisão também determinou a instauração da presente tomada de contas, com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o possível dano advindo ao erário, em decorrência das irregularidades apuradas no Termo de Parceria nº 001/2011.

Pois bem. Vejamos, por tópicos, os principais elementos integrantes da instrução.

I – Primeiro Relatório da Comissão de Tomada de Contas

Procedida a apuração em âmbito municipal, foi elaborado o **Relatório da Comissão de Tomada de Contas às fls. 07/14.**

Importante esclarecer que a Comissão foi assertiva ao concluir que o parceiro privado recebeu integralmente os recursos previstos no termo de parceria, que totalizaram o montante de R\$ 4.556.196,12.

Entretanto, em virtude da falta de apresentação da totalidade dos processos de prestações de contas, **os trabalhos da Comissão inicialmente não foram conclusivos quanto à responsabilidade pelas irregularidades e quanto ao dano ao erário**, chegando-se à proposta final de instauração de processo de sindicância para localização dos processos de prestação de contas faltantes, visando complementar a instrução processual da tomada de contas.

Como não conseguiu finalizar a instrução processual, diante da ausência da maioria das prestações de contas, a Comissão não abriu prazo para defesa dos interessados, ou seja, não houve manifestação das autoridades envolvidas à época dos fatos e tampouco do parceiro privado em âmbito municipal quando da elaboração do primeiro Relatório.

Da análise da documentação, ainda que incompleta, a Comissão conseguiu pontuar o seguinte:

- Dos processos apresentados à Comissão, somente foi possível verificar despesas no valor de **R\$ 1.767.214,58;**
- Dentro do referido valor, foi glosada a quantia de **R\$ 176.535,32;**
- Deduzindo-se o valor da glosa das despesas apresentadas, chega-se à quantia de **R\$ 1.590.682,26;**
- Confrontando-se a mencionada quantia com os repasses totais feitos pelo município, o “dano em tese” totaliza **R\$ 2.965.513,86;**

- Dos 6 (seis) processos de prestação de contas apresentados à Comissão, apenas 1(um) possui relatório de análise feito por Comissão de acompanhamento e fiscalização, em violação expressa aos termos da parceria;
- Os valores recebidos pela OSCIP foram depositados pelo município na conta 23.733-7, Ag. 0312, porém alguns valores foram movimentados na conta 16.127-6, Ag. 0312, não existindo o respectivo extrato nas prestações de contas compulsadas pela Comissão;
- Apesar da Parceira Invisa ter se comprometido nos itens 1.3 e 3.2.6 de seu plano de trabalho a implementar e manter escritório local (em Quissamã), foram apresentadas despesas (luz, água, gasolina e telefone) relativas ao local de sua sede, no município de Pádua, valores estes que foram glosados;
- Além do ex-prefeito Sr. Armando Cunha, que tinha, segundo a Comissão, o “domínio final do fato”, há indícios de responsabilidade do titular da Secretaria Municipal de Saúde e dos membros do Conselho Municipal de Saúde, já que o item 8 do plano de trabalho atribuía o acompanhamento e a fiscalização do ajuste à Secretaria Municipal de Saúde e ao Conselho Municipal de Saúde.

II – Relatório de Conclusão da Comissão de Tomada de Contas

Posteriormente, os trabalhos da Comissão foram retomados e apresentados ao Tribunal no processo TCE-RJ nº 240.828-2/21 (**Relatório de Conclusão da Comissão no Arquivo PDF 05, de 08/10/2021**), expediente anexado aos autos em análise buscando-se evitar duplicidade de tramitações.

No novo Relatório (chamado Relatório de Conclusão), a Comissão de Tomada de Contas registra inicialmente que **dos 12 (doze) repasses previstos no ajuste, somente foram localizados 09 (nove) processos de prestação de contas, sendo que somente 1 (um) deles possui relatório de análise feito por Comissão de acompanhamento e fiscalização.**

Repisa-se, no Relatório de Conclusão, que os valores recebidos pela OSCIP, **totalizando R\$ 4.556.196,12 (quatro milhões, quinhentos e cinquenta e seis mil, cento e noventa e seis reais e doze centavos)**, foram depositados pelo município na conta 23.733-7, Ag. 0312, porém alguns valores foram movimentados na conta 16.127-6, Ag. 0312, não existindo o respectivo extrato nas prestações de contas compulsadas pela Comissão.

No novo Relatório, a Comissão foi conclusiva quanto ao dano ao erário, **asseverando que o dano é de 879.864,97 UFIR-RJ**, e registrando que os cálculos para se chegar a este valor de dano constam nas tabelas anexas ao Relatório.

Como responsáveis pelo dano, a Comissão apontou o Sr. Armando Cunha Carneiro da Silva, Prefeito à época dos fatos, bem como a OSCIP INVISA, que apresentou prestações de contas com despesas em desvio de finalidade, sem que a Comissão de Acompanhamento de Fiscalização acompanhasse a execução da avença. Ainda que sem apontá-los como responsáveis, a Comissão reitera a existência de indícios de responsabilidade do titular da Secretaria Municipal de Saúde e dos membros do Conselho Municipal de Saúde, já que o item 8 do plano de trabalho atribuía o acompanhamento e a fiscalização do ajuste à Secretaria Municipal de Saúde e ao Conselho Municipal de Saúde.

Desta vez oportunizando o contraditório aos responsáveis, a Comissão destaca que o ex-Prefeito Armando Cunha Carneiro da Silva e a OSCIP INVISA foram inúmeras vezes convocados para prestar esclarecimentos. Aparentemente, embora somente a OSCIP INVISA tenha se apresentado nos autos do processo administrativo municipal para solicitar redesignação de datas de oitiva presencial, não houve manifestação de mérito por parte dos responsáveis.

III – Respostas aos itens da última comunicação plenária (06/08/2021) e análise das respostas realizada pelo corpo instrutivo

Vejamos, sucintamente, as respostas aos itens da última comunicação plenária apresentados no Relatório de Conclusão da Tomada de Contas, bem como a respectiva análise empreendida pelo corpo instrutivo.

a) detecção de valores percebidos pela OSCIP e depositados pela municipalidade na Conta 23.733-7, Ag. 0312 e alguns valores movimentados em outra Conta 16.127-6, Ag. 0312, dos quais não existiam extratos nas prestações de contas compulsadas pela Comissão de Tomada de Contas;

Resposta: A Comissão esclarece que os 12 repasses de R\$ 379.683,01 foram realizados por meio da conta 23.733-7, Ag. 0312, totalizando R\$ 4.556.196,12. Entretanto, existiram despesas arroladas nas

prestações de contas que seriam pagas com cheques provenientes da conta 16.127-6, Ag. 0312, conta identificada como sendo da OSCIP INVISIA, sem que constassem extratos comprovando a movimentação financeira declarada, com valores constantes de notas fiscais transferidas para esta conta da outra conta 23.733-7, Ag. 312-3, na qual ocorreram os 12 repasses.

Foi exposto que, operacionalmente, os cheques eram utilizados da conta 16.127-6, Ag. 0312, para dar esteio ao pagamento de despesas declaradas, mas ao se vislumbrar os extratos respectivos, juntados nas prestações de contas analisadas, não constavam estas operações, levando a Comissão a glosar os valores oriundos daqueles cheques por falta de comprovação de despesas. Maiores detalhes, encontram-se expostos às fls. 12/14 daquele Relatório (anexo 5) onde, minuciosamente, elencou e descreveu o período de cada um dos repasses.

Análise da CAD-SAÚDE: Para o corpo instrutivo, embora seja evidente que a ausência das movimentações destes valores por parte da OSCIP revela uma impropriedade operacional e de execução, o uso de recursos próprios da OSCIP não era totalmente vedado pelo ajuste, mas sim permitido em caso de atraso dos repasses.

De mais importante, a CAD-SAÚDE destaca que **não foi esclarecido pela Comissão se as despesas feitas em conta diversa se referiam ou não às atividades previstas no ajuste**, mas que, de todo modo, tais despesas não foram justificadas na forma exigida pelos procedimentos que deveriam compor as prestações de contas, caracterizando, portanto, dano ao erário na forma consignada pela Comissão.

b) o fato de ter sido verificada, durante os trabalhos da Comissão de Tomada de Contas, a existência de apenas um relatório de análise feito pela Comissão de Avaliação, dentre os 6 (seis) processos de prestação de contas apreciados, em violação a expressa determinação da parceria avençada, deixando em dúvida a fidedignidade das informações e/ou eventuais documentos na execução, pela ausência de pronunciamento dos responsáveis pela sua fiscalização;

Resposta: Comissão de Tomada de Contas registrou que, em verdade, **dos 12 (doze) repasses previstos no ajuste, somente foram localizados 09 (nove) processos de prestação de contas, sendo que somente 1 (um) deles possui relatório de análise feito por Comissão de acompanhamento e fiscalização (a chamada Comissão Avaliativa).**

Análise da CAD-SAÚDE: Para o corpo instrutivo, embora se tenha ratificado que somente foi vislumbrado expediente formal de um acompanhamento apenas em uma das prestações de contas encaminhadas (cujos signatários não foram qualificados nos autos), os trabalhos da Comissão de Tomada de Contas Especial não demonstram um esforço para coleta dos devidos esclarecimentos perante os membros desta suposta Comissão Avaliativa, situação que ocasiona um vácuo no que se refere ao acompanhamento da plena execução do Termo de Parceria.

c) a desarmonia, decorrente da ausência de prestação de contas, entre um possível dano ao erário municipal na ordem de R\$ 2.965.513,86, e o documento intitulado “Débitos Calculados”, às fls. 119 do processo 1293/2021, contendo um “Valor Convertido” com data de origem de 07/04/2021, da ordem de R\$ 306.343,75 (indicado como total da dívida), em nome do Sr. Armando Cunha Carneiro da Silva, CPF: 656.001.777-04. Para o aperfeiçoamento dos procedimentos ora promovidos, deverão ser implementadas medidas no sentido de ser dada a baixa de inscrição, se porventura existente, na conta da “Dívida Ativa” daquele ente municipal, caso fundamentada nesta Tomada de Contas, por se mostrar em incompatível com os termos das Deliberações TCE-RJ nº 200/96 e 279/17, tendo em vista que o feito ainda está em fase de apuração. De outro modo, caso se apure novo montante de dano, deverá ser providenciada a devida inscrição destes valores apurados em nome dos responsáveis identificados na Conta “Diversos Responsáveis” do município;

Resposta: A Comissão informa que a divergência de valores acima destacada decorre de entendimentos distintos quanto ao valor então considerado como dano, pois a Comissão sustentava que já faziam parte do dano também os valores de repasse à OSCIP INVISA da 10ª, 11ª e 12ª parcelas (R\$ 379.683,01 cada parcela), e que não foram apresentadas as respectivas prestações de contas, ao passo que a Auditoria não concordava que tais repasses já deviam fazer parte do dano ao erário, pois tais valores poderiam ser posteriormente comprovados, inobstante a não apresentação tempestiva destas prestações de contas.

Análise da CAD-SAÚDE: Para o corpo instrutivo, não tendo sido devidamente apresentadas as contas ou demais evidências capazes de constatar a regularidade da utilização dos recursos repassados, tais valores deverão compor o montante do dano causado ao erário.

A instância técnica registrou também que, além da ausência de diversos documentos exigidos pela Deliberação TCE-RJ nº 279/17, **também não estão juntadas nos autos as cópias das prestações de contas já apresentadas e analisadas pela Comissão sobre a execução parcial do ajuste, motivo pelo**

qual a análise do corpo instrutivo se apoia nos termos e fatos relatados pela Comissão de Tomada de Contas Especial.

Ainda assim, pontua o corpo instrutivo que, diante da ausência da comprovação da aplicação dos recursos pelo particular por meio da devida prestação de contas, os recursos repassados devem estar inclusos no cerne do montante do dano ao erário.

Por último, a CAD-SAÚDE narra que os novos documentos trazidos aos autos revelam que houve um incremento dos valores antes já inscritos na “Dívida Ativa” do referido Município. Esta situação contábil mostra-se destoante e incompatível com os termos das Deliberações TCE-RJ nº 200/96 e 279/17, **pois o feito ainda está em fase de apuração.** Assim, a referida inscrição do valor em face dos responsáveis pelo dano deveria, ainda neste momento processual, constar na Conta “Diversos Responsáveis” do Município e não como “Dívida Ativa”

d) o fato de ter sido mencionada no Relatório da Comissão de Tomada de Contas a existência de indícios de responsabilidade pelo dano atribuída ao titular da Secretaria Municipal de Saúde e aos membros do Conselho Municipal de Saúde;

Resposta: A Comissão destaca que adotou a teoria do domínio final do fato, em que a responsabilidade pelos atos ilícitos ou danos deve recair sobre aquele que poderia ou tinha o poder/dever de coibir estes, a saber o ex-prefeito de Quissamã, Sr. Armando Cunha Carneiro da Silva, por ser o signatário do instrumento e por ter autorizado os pagamentos dos 12 repasses à OSCIP, inclusive assinando os cheques, atraindo para si a responsabilidade por eventuais irregularidades cometidas no exercício do seu papel de gestor público.

Análise da CAD-SAÚDE: Para o corpo instrutivo, **não constou nos processos atinentes às prestações de contas e ao Termo de Parceria expediente formal designando a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do ajuste**, fato que atrai a responsabilidade do então Secretário Municipal de Saúde pelo dano apurado.

e) os motivos pelos quais a INVISA não foi considerada no rol de apuração dos potenciais responsáveis pelo valor de eventual dano apurado, haja vista que, por força do Termo de Parceria, como consignado pela

Comissão de Tomada de Contas, aquela entidade recebeu todos os recursos previstos no referido instrumento (R\$ 4.556.196,12), já tendo sido evidenciado, inclusive, que seus atos não foram devidamente fiscalizados;

Resposta: A Comissão reviu seu posicionamento, atribuindo responsabilidade solidária à INVISA e ao ex-prefeito do Município de Quissamã, pois apesar de ter recebido de forma integral as 12 parcelas de repasses, a instituição não comprovou de forma plena a regularidade de sua utilização.

Análise da CAD-SAÚDE: Para o corpo técnico, a resposta apresentada foi suficiente para elucidar a demanda do Plenário, dispensando-se comentários adicionais.

f) ausência da juntada do ato de designação da Comissão de Avaliação e Fiscalização, composta, no mínimo, por 3 membros, a ser designada pelo Secretário Municipal de Saúde, por força da Cláusula Nona do instrumento firmado, bem como a ausência dos Relatórios da referida Comissão sobre a regularidade e cumprimento fiel da execução do Termo de Parceria nº 001/2011;

Resposta: A Comissão consignou que não constava no processo 10.431/2010 (Termo de Parceria 01/2011) a designação da Comissão Avaliativa, sendo somente verificado expediente de atuação de um suposto acompanhamento da execução do ajuste no bojo do administrativo 9.335/11, à fl. 265, relativo à prestação de contas do primeiro repasse, cuja cópia não foi juntada no feito.

Análise da CAD-SAÚDE: Para o corpo instrutivo, embora não esteja devidamente identificado nos autos quem era o Secretário Municipal de Saúde do Município de Quissamã na época dos fatos, por meio de prévia consulta aos assentamentos da Coordenadoria e do SIGFIS, identificou-se que a Secretária, no período de 2011 e 2012, era a **Sra. Alexandra Moreira Carvalho Gomes**, CPF: 031.313.597-57, Matrícula: 3831, (anexo “SIGFIS SECRETARIA MUNICIPAL SAUDE QUISSAMA 2011.pdf”) que deverá ser chamada aos autos para apresentar suas razões de defesa ou recolher solidariamente o montante do dano apurado pela Comissão de Tomada de Contas Especial, sobretudo por sua inércia em designar a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do ajuste, obrigação expressamente prevista no Termo de Parceria.

Reforçando sua impressão sobre a ocupação do cargo à época, a CAD-SAÚDE noticiou que às fls. 60 do TCE-RJ nº 229.474-9/14, a referida **Sra. Alexandra Moreira Carvalho Gomes**, por meio do Ofício 363/2011, datado de 04/07/2011, encaminhou expediente ao Instituto Vida e Saúde – INVISA autorizando o início das atividades, a partir de 01/08/2011, portanto 30 dias após a assinatura do Termo de Parceria 01/2011 (processo nº 10.431/2010).

g) após concluídos os trabalhos de aperfeiçoamento do teor do Relatório da Comissão de Tomada de Contas, caberá ao órgão central de controle interno, consoante os novos elementos apurados, ratificar ou emitir um novo Certificado de Auditoria, que deverá ser também acompanhado do respectivo Relatório quando da remessa da Tomada de Contas a esta Corte, observado o disposto no art. 13 da Deliberação TCE-RJ nº 279/17;

Resposta: A Comissão indica o atendimento do item, conforme documentos juntados no Arquivo PDF 05 e 07, de 08/10/2021.

Análise da CAD-SAÚDE: Para o corpo técnico, a resposta apresentada foi suficiente para atender a demanda do Plenário, dispensando-se comentários adicionais.

**IV – Certificado de auditoria, acompanhado do devido relatório - anexo 7 (“...#2606555”) do
TCE-RJ nº 240.828-2/21**

Em harmonia com a Comissão de Tomada de Contas Especial, conclui o controle interno pela **IRREGULARIDADE DAS CONTAS**, porém discordando no que se refere ao montante apurado do dano por aquela Comissão.

Com efeito, os valores apontados como dano pela Auditoria diferem do montante definido pela Comissão de Tomada de Contas, por não terem sido considerados como dano os valores relativos às três prestações de contas das três últimas parcelas de repasse, no total de R\$ 1.139.049,03, (período de junho, julho e agosto de 2012), que atualizados pela Comissão de Tomada de Contas Especial, totalizavam R\$ 1.855.009,83.

Segundo entendimento exposto no Relatório Conclusivo, a Comissão incluiu os valores acima mencionados em virtude do fato de que a INVISA, mesmo tendo sido chamada aos autos durante os trabalhos da Comissão, furtou-se de demonstrar o uso regular dos valores por ela recebidos dos três últimos repasses daquele Termo de Parceria, não tendo apresentado as suas devidas prestações de contas.

Para a Auditoria, sem o devido procedimento de análise das 3 Prestações de Contas até então não apresentadas, não seria apropriado incluir o valor de **R\$ 1.855.009,83** como montante do dano, pois sem

a identificação exata e constatação de irregularidades, independente de terem sido apresentadas ou não as referidas contas pela INVISA, não se poderia, em Auditoria, apresentar resultados por suposição.

Neste sentido, após realizados os cálculos, sendo expurgado o valor referente às prestações de contas acima destacadas, o Relatório de Auditoria contabilizou como montante do dano o valor atualizado de **R\$ 1.405.245,21**, identificando como responsáveis o Sr. Armando Cunha Carneiro da Silva, solidariamente com a INVISA.

V – Análise final da CAD-SAÚDE

Para o corpo instrutivo, as novas peças que ora vieram compor a presente Tomada de Contas não representam em sua essência aprofundamentos ou abordagens mais descritivas no tocante aos fatos envolvidos, relativos às falhas operacionais da execução do Termo de Parceria.

Segundo a instância técnica, não foram devidamente apreciados e considerados alguns dos elementos mais relevantes que envolviam os principais responsáveis, assim como os procedimentos operacionais então definidos pelo próprio Termo de Parceria, disciplinando uma correta fiscalização e acompanhamento que deveria ter sido observada à execução do objeto.

Chamou a atenção do corpo instrutivo o fato de que, embora tenha sido mencionado expediente de um suposto acompanhamento da execução na primeira prestação de contas, cuja cópia não se encontra juntada neste processo, não se encontrava nos autos documento formal da lavra da então Secretária Municipal de Saúde demonstrando o fiel cumprimento aos termos demandados pela cláusula nona daquele instrumento, no sentido de designar uma Comissão que realizaria a fiscalização e acompanhamento de toda a execução do ajuste.

O corpo instrutivo também alerta que não houve, por parte da Comissão de Tomada de Contas, nenhuma ação promovida perante os membros da suposta Comissão Avaliativa para apresentação de esclarecimentos a respeito de seu silêncio formal, seguindo-se os demais repasses por parte da autoridade Municipal e dando-se margem para a prática das impropriedades operacionais por parte da OSCIP, resultando no montante de dano apurado pelos trabalhos.

Neste sentido, relatou-se que em nenhum momento foi apontada a verificação do alcance dos indicadores, das metas, além dos demais resultados esperados por meio do ajuste.

Ratifica a CAD-SAÚDE como acertada a inclusão da INVISA no rol de responsáveis, já que não apresentou todas as prestações de contas dos repasses, bem como não esclareceu a utilização de recursos de forma distinta ao estipulado pelo referido Termo de Parceria.

Lembra ainda o corpo técnico, que ao início da apreciação do referido Termo de Parceria, nos autos do Processo TCE-RJ nº 229.474-9/14, vislumbra-se exposto pela manifestação de 10/12/2014, da então 3ª Coordenadoria de Controle Municipal, que **o Município de Quissamã vinha celebrando, desde 2004, termos de parceria com o INBESPS, e com a INVISA, desde 2009, para diversos fins, conforme demonstrado nos Relatórios de Inspeções dos processos 230.162-6/05, 231.968-1/08 e 241.801-6/10, considerados ilegais por esta Corte, já tendo sido o Sr. Armando Cunha da Silva, então prefeito do Município de Quissamã, multado por irregularidades praticadas na formalidade destes Termos de Parceria.**

Narra a instância técnica que além das impropriedades que resultaram nos valores considerados como dano ao Erário, as dificuldades apresentadas para os procedimentos de apuração desta Tomada de Contas Especial emergiram em virtude de ações e/ou omissões oriundas dos próprios agentes identificados como responsáveis pelo dano, no caso da OSCIP, por exemplo, pelo não envio das prestações de contas e pela ausência de dados de despesas efetuadas em conta bancária distinta da definida pelo instrumento contratual, mas de sua autoria.

O fato de não ter sido verificada e designada uma estrutura adequada ao acompanhamento da execução do ajuste, visivelmente evidenciado nas prestações de contas, revela, segundo o corpo instrutivo, que houve um erro grosseiro no tocante ao acompanhamento da regularidade da execução do ajuste pelas autoridades.

Tal como consignado pelo Relatório de Auditoria que resultou no Certificado de Auditoria pela IRREGULARIDADE das contas, para o corpo técnico não se encontram nos autos cópias das principais documentações atinentes à execução daquele instrumento, (prestações de contas, notas fiscais, relatórios e ato de designação da Comissão de Acompanhamento), dificultando apreciações mais minuciosas sobre a matéria.

Contudo, para a CAD-SAÚDE, encontra-se assentado por todos os Relatórios Técnicos que, realizados os procedimentos de apuração, foi revelada a ocorrência de dano ao erário municipal, sendo o montante mais propício de ratificar o correspondente a 879.889,62 UFIR-RJ.

Isto porque, embora exposta a discordância no Relatório de Auditoria no sentido de se computar ou não os valores das três últimas parcelas de repasse do Termo de Parceria pelo fato de não terem sido apresentadas as respectivas prestações de contas pelo INVISA, no valor de R\$ 1.855.009,83, entende-se que, de fato, os valores deverão fazer parte daquele montante, pois, com a ausência das prestações de contas, não se comprovou a utilização dos recursos pela OSCIP, tendo havido descumprimento dos termos definidos pelo ajuste.

Ao final, o corpo instrutivo propõe a citação dos responsáveis e comunicação ao atual Prefeito de Quissamã, tal como transcrito *in verbis* no relatório deste voto.

VI – Conclusão e encaminhamento final

Bem examinados os autos, entendo assistir razão ao corpo instrutivo e ao *Parquet* de Contas quanto ao encaminhamento proposto.

Os elementos da presente Tomada de Contas são referentes à apuração dos fatos e das circunstâncias que envolveram a execução do Termo de Parceria nº 001/2011, celebrado entre o Município de Quissamã e o Instituto Vida e Saúde (INVISA), visando o apoio à prestação de serviços complementares de saúde e de apoio técnico ambulatorial para coordenação do Programa Saúde da Família, unidades básicas de saúde da família, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Saúde, com prazo de 12 (doze) meses e valor de R\$ 4.556.196,12 (quatro milhões, quinhentos e cinquenta e seis mil, cento e noventa e seis reais e doze centavos).

Após apuração efetuada pelos setores técnicos do município, foi revelada a existência de dano ao Município de Quissamã, ocasionado por impropriedades operacionais e ausência de apresentação das contas pertinentes aos repasses de recursos à OSCIP.

As impropriedades praticadas pela INVISA (notadamente quanto à ausência das prestações de contas relativas a 3 das 12 parcelas) foram agravadas pela omissão e inércia do ex-Prefeito do Município e da então Secretária Municipal de Saúde no devido acompanhamento da execução do Termo de Parceria.

Os agentes citados, juntamente com a OSCIP INVISA, são responsáveis pelo injusto dano ao erário demonstrado neste feito, devendo ser citados para apresentação de razões de defesa ou, solidariamente, realizarem o recolhimento do montante do dano apurado correspondente a 879.889,62 UFIR-RJ, representando atualmente o valor de R\$ 3.600.068,38 (UFIR-RJ 2022 = R\$ 4,0915).

Conforme demonstrado nos autos, parte dos valores aqui considerados como dano já se encontram inscritos na “Dívida Ativa” do referido Município em nome de alguns dos responsáveis. Tal circunstância se revela desarmonica com o atual momento processual, pois o mérito do feito ainda não foi julgado em definitivo por esta Corte, devendo os referidos valores serem inscritos na conta “Diversos Responsáveis” do Município e não já inscritos contabilmente como “Dívida Ativa”.

Ante o exposto posiciono-me **DE ACORDO** com o corpo instrutivo e com o parecer do Ministério Público Especial. Desse modo,

VOTO:

I – pela **CITAÇÃO** dos responsáveis abaixo elencados, com fulcro no inciso II do art. 17, da Lei Complementar Estadual nº 63/90 para que apresentem **RAZÕES DE DEFESA**, respectivamente, em face das impropriedades discriminadas a seguir, ou **RECOLHAM**, de forma solidária e no prazo fixado pelo Plenário desta Corte, aos cofres públicos municipais a quantia de **879.889,62 UFIR-RJ, atualmente equivalente a R\$ 3.600.068,38 (UFIR-RJ 2022 = R\$ 4,0915)**, apurada pela Comissão de Tomada de Contas Especial daquele Município, conforme descrito durante esta instrução, **devendo, ainda,** o recolhimento ser comprovado junto a este Tribunal de Contas:

- a) **SR. ARMANDO CUNHA CARNEIRO DA SILVA**, prefeito do Município de Quissamã, à época dos fatos, pelas seguintes impropriedades:

- a.1)** Valores percebidos pela OSCIP e depositados pela municipalidade na Conta 23.733-7, Ag. 0312, conforme cheques assinados e discriminados pela Comissão de Tomada de Contas Especial, referentes a valores movimentados na Conta 16.127-6, Ag. 0312, da qual não existiam extratos nas prestações de contas analisadas pela referida Comissão;
- a.2)** Ter realizado, integralmente, o repasse das 12 parcelas à INVISA, inobstante a mesma não ter apresentado todas as prestações de contas das parcelas do Termo de Parceria, descumprindo o que previa aquele instrumento e, ainda, demais impropriedades ocorridas na execução, relatadas pelo Relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial;
- a.3)** Inexistência de manifestações formais por parte dos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da execução do Termo de Parceria, com exceção da primeira prestação de contas, em violação a expressa determinação da parceria avençada, não permitindo qualquer aferição dos efeitos e fidedignidade dos documentos nelas carreados;
- a.4)** Valores de glosas referentes a despesas não abordadas pelo ajuste, como despesas de luz, água, gasolina e telefone do município de Pádua (sede da Parceira INVISA), elencadas de forma plena na “Tabela 2” do Relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial, cujas despesas estão em desacordo com os itens 1.3 e 3.6.2 do plano de trabalho, que disciplinaram a implementação e manutenção de escritório local da INVISA;
- a.5)** Ausência de designação de Comissão pelo Secretário Municipal de Saúde para Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Termo de Parceria nº 001/2011, celebrado entre o Município de Quissamã com a INVISA, não sendo observado, destarte, o efetivo cumprimento aos termos da Cláusula Nona do instrumento e os aspectos básicos para viabilizar a fiscalização sobre a regularidade da utilização dos recursos repassados a OSCIP para consecução do objeto daquele Termo de Parceria;
- b)** **SRA. ALEXANDRA MOREIRA CARVALHO GOMES, CPF: 031.313.597-57, Matrícula: 3831,** Secretária Municipal de Saúde de Quissamã à época dos fatos, pelo fato de não ter formalmente designado a Comissão, composta por 3 membros, que iria realizar o devido acompanhamento e fiscalização da execução do Termo de Parceria nº 001/2011, celebrado entre aquele Município e a INVISA, descumprindo os termos da Cláusula Nona, item 1, daquele instrumento, permitindo a ocorrência de impropriedades operacionais, como as detectadas até então por esta Tomada de

Contas na execução daquele ajuste e que resultaram num montante de dano ao erário equivalente a 879.889,62 UFIR-RJ;

c) INSTITUTO VIDA E SAÚDE - INVISA, na pessoa de seu representante legal, pelas seguintes impropriedades:

c.1) Realização de despesas não comprovadas e não abrangidas pelo Termo de Parceria nº 001/2011, expostas pela Tabela 2 anexada ao Relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial do Município de Quissamã, cópia constante nestes autos como anexo cinco (“...#2606553”);

c.2) Não terem sido apresentadas as prestações de contas referentes à utilização dos recursos de todas as despesas das parcelas repassadas pelo município de Quissamã por meio do citado ajuste;

c.3) Valores percebidos pela OSCIP e depositados pela municipalidade na Conta 23.733-7, Ag. 0312, conforme cheques assinados e discriminados pela Comissão de Tomada de Contas Especial, referentes a valores movimentados em outra Conta 16.127-6, Ag. 0312, da qual não existiam extratos nas prestações de contas analisadas pela referida Comissão; e

c.4) Montante de dano constituído pelas impropriedades detectadas e relatadas pela Comissão de Tomadas de Contas Especial, resumidamente, expostas nesta instrução, resultando num total de dano ao erário municipal de Quissamã calculado em 879.889,62 UFIR-RJ, atualmente equivalente a R\$ 3.600.068,38 (UFIR-RJ 2022 = R\$ 4,0915).

II – COMUNICAÇÃO ao atual Prefeito do Município de Quissamã, na forma do art. 26, § 1º, do Regimento Interno desta Corte para dar-lhe ciência da decisão desta Corte e, ainda, por meio dos agentes competentes, observe e cumpra, **justificando**, desde já, em caso de impossibilidade de qualquer atendimento, os itens a seguir elencados:

a) Implemente medidas que viabilizem o cumprimento pelos respectivos responsáveis às demandas expostas nos itens anteriores;

b) Considerando que o **feito ainda está em fase de apuração**, implemente medidas pertinentes visando retificar a inscrição contábil do valor já inscrito contabilmente como “Dívida Ativa” em face dos responsáveis pelo dano, na Conta “Diversos Responsáveis” ou equivalente do Município;

c) Faça constar nos procedimentos futuros similares toda a documentação exigida pela Deliberação TCE-RJ nº 279/17, justificando, quando for o caso, os motivos que impossibilitaram sua elaboração para posterior juntada nos processos pertinentes.

GC-5,

MARIANNA M. WILLEMAN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente