



PROCESSO	:	12.686-1/2017
PRINCIPAL	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO BUGRES
ASSUNTO	:	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
GESTOR	:	RAIMUNDO NONATO DE ABREU SOBRINHO
RELATOR	:	CONSELHEIRO DOMINGOS NETO

Senhor Supervisor,

Trata-se de Representação de Natureza Interna – RNI, com pedido de **MEDIDA CAUTELAR** proposta pela equipe de auditoria da Quarta Relatoria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, acerca de irregularidades na contratação e na prestação de serviços de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP.

A Representação foi proposta em razão de irregularidades na formalização de Termos de Parceria com a OSCIP Instituto Assistencial de Desenvolvimento - IAD, no valor total de R\$ 6.640.975,33 (Seis milhões, seiscentos e quarenta mil, novecentos e setenta e cinco reais e trinta e três centavos), no ano de 2017.

Um pedido inicial de medida cautelar foi indeferido por não ter restado comprovado o perigo da demora, já que não havia sido identificado qualquer pagamento à OSCIP IAD até o momento da inspeção *in loco*. Ressalta-se que cabe reanálise da medida liminar, conforme mencionado na Decisão proferida em 17/04/2017 (Autos Digitais, Documento 162732, fl. 4):

Assim, diante da não demonstração imediata do **periculum in mora** neste processo, INDEFIRO o presente pedido de cautelar inaudita altera pars. Pontuo, porém, que tal medida de caráter liminar poderá ser **novamente** analisada, a qualquer momento, mediante preenchimento do requisito **periculum in mora** nestes autos.



Em 24/05/2017 o Controlador Interno do Município protocolou nesse Tribunal uma Representação de Natureza Externa - RNE com pedido de medida cautelar sobre o mesmo assunto (processo nº 16.457-7/2017). Diante disso, foi solicitado o apensamento da citada RNE aos autos da presente Representação de Natureza Interna, para que então fosse realizada a reanálise da medida cautelar.

## I – DOS FATOS

De acordo com a RNE, a OSCIP Instituto Assistencial de Desenvolvimento - IAD firmou Termos de Parceria com o município de Barra do Bugres - MT (Termos de Parceria nº 01, 02, 03 e 04/2017).

Em 08/04/2017, por meio da Notificação nº 21/2017, o gestor foi notificado acerca de irregularidades nos Termos de Parceria firmados com o IAD. **Foram apontadas irregularidades quanto à cobrança indevida de taxa de administração e quanto à contratação de pessoal cujos cargos estão previstos no Plano de Cargos e Salários, constituindo burla ao concurso público.**

O Controlador Interno do município informou em sua representação que não houve manifestação do Senhor Prefeito municipal sobre o assunto tratado na Notificação nº 21/2017.

## II – DA MEDIDA CAUTELAR

Nos termos da RNE, **o pedido de medida cautelar se justifica por estarem presentes os pressupostos necessários, quais sejam, a fumaça do bom direito e o perigo da demora.**

**Em relação à fumaça do bom direito** o Controlador Interno enfatiza a existência



de jurisprudência desse Tribunal de Contas (Processo nº 77232/2013) considerando irregular o pagamento de taxa de administração em percentual superior de 15% (quinze por cento). Nesse sentido cita a Portaria Interministerial nº 424/2016, bem como o art. 10, § 2º, IV, da Lei nº 9.790/1999. No que se refere à contratação de pessoal, acrescenta também o dispositivo Constitucional do art. 37, II, assim como as Resoluções de Consulta nº 29/2008 e 33/2013 e o Lotacionograma do município.

**Quanto ao perigo da demora**, o Controlador Interno destaca o fato de ter sido empenhado até 10/05/2017 o valor de R\$ 1.176.659,95 (Hum milhão, cento e setenta e seis mil, seiscentos e cinquenta e nove reais e noventa e cinco centavos), sendo que desse total já havia sido pago o valor de R\$ 536.635,21 (Quinhentos e trinta e seis mil, seiscentos e trinta e cinco reais e vinte e um centavos), conforme razão analítico às fls. 88 a 91 do DOCUMENTO\_EXTERNO\_ 164577\_2017\_01 (Autos Digitais). Assim, **atribui como fundamento central do risco da demora o prejuízo ao erário decorrente do pagamento da taxa de administração.**

A RNE destaca, ainda, a relação de cargos existentes no PCCS do município cujas vagas estão sendo preenchidas mediante contratação precária intermediada pela OSCIP citada. Ressalta que os cargos são dotados de particularidades, não podendo ser inseridos na Administração Pública por meio de Termo de Parceria, por se tratar de atividades permanentes, típicas e finalísticas da Entidade Pública.

### III – DA ANÁLISE

Cabe inicialmente ressaltar que dentre as irregularidades apontadas no relatório preliminar constaram a contratação do IAD para fornecimento de mão-de-obra, caracterizando a contratação de pessoal sem realização de concurso público, bem como a previsão de pagamento de taxa de administração para a OSCIP.

No que se refere ao pagamento da taxa de administração, houve o pedido da



medida cautelar no relatório preliminar, diante da existência de legislação (art. 10, §2º, IV, da Lei nº 9.790/1999) e jurisprudência (Acórdãos nº 2.448/2007 e 5.706/2008 - 2ª Câmara do TCU) vedando o pagamento de percentual sobre o valor dos projetos e permitindo tão somente o custeio de despesas operacionais devidamente comprovadas.

Embora estivesse presente o fundamento do direito (*fumus boni iuris*), o Relator considerou que faltava o pressuposto do perigo da demora (*periculum in mora*), visto que não havia sido realizado qualquer pagamento à OSCIP até o momento da inspeção *in loco* realizada.

Contudo, os documentos anexados pelo Controlador Interno ao processo da RNE demonstraram ter ocorrido a realização de despesas relativas ao pagamento de valores para a OSCIP. Ressalta-se que o valor informado no razão analítico de R\$ 536.635,21 (Quinhentos e trinta e seis mil, seiscentos e trinta e cinco reais e vinte e um centavos), fls. 88 a 91 do DOCUMENTO\_EXTERNO\_164577\_2017\_01 refere-se apenas aos empenhos do mês de março de 2017. Cabe destacar que em consulta ao Sistema APLIC TCE-MT constatou-se que o valor pago até o mês de maio de 2017 totalizou R\$ 1.182.077,03 (Hum milhão, cento e oitenta e dois mil, setenta e sete reais e três centavos), tendo sido empenhado o valor total de R\$ 1.864.606,59 (Hum milhão, oitocentos e sessenta e quatro mil, seiscentos e seis reais e cinquenta e nove centavos), conforme demonstrado no Anexo I.

Também foi consultado o Portal Transparência do município (Anexo II), tendo sido constatado que as despesas empenhadas no período de 01/01/2017 a 30/06/2017 para o IAD totalizam o montante de R\$ 2.541.692,01 (Dois milhões, quinhentos e quarenta e um mil, seiscentos e noventa e dois reais e um centavo), tendo sido pago o valor de R\$ 1.859.693,93 (Hum milhão, oitocentos e cinquenta e nove mil, seiscentos e noventa e três reais e noventa e três centavos).

Considerando o valor efetivamente pago para a OSCIP IAD, estima-se o valor de R\$ 309.948,98 (Trezentos e nove mil, novecentos e quarenta e oito reais e noventa e oito centavos) pago indevidamente, considerando-se o percentual de 20% à título de Taxa de Administração previsto nos Termos de Parceria. É importante mencionar que o valor real do provável prejuízo ao erário será apurado posteriormente com a apresentação dos documentos



Tribunal de Contas  
Mato Grosso  
TRIBUNAL DO CIDADÃO

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Conselheiro Domingos Neto

Telefones: (65) 3613-7653 / 7667 / 7668

e-mail: sececx-conselheirocamposneto@tce.mt.gov.br

comprobatórios dos custos operacionais efetivos.

A esse respeito é preciso esclarecer que a Lei 9.790/1999 é clara ao exigir a comprovação dos custos operacionais inerentes aos Termos de Parceria. Vejamos:

Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

(...)

§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

(...)

IV - a de **previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento**, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o **detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores**; (grito e sublinhado nosso)

Cabe esclarecer que o Tribunal de Contas da União - TCU já se manifestou sobre o assunto, pela impossibilidade de cobrança de taxa de administração. Nesse sentido está o Acórdão nº 26/2017 do Plenário:

**4. Recurso de Revista. Transferência Voluntária. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. Termo de Parceria. Cobrança de taxas administrativas. Pertinência da despesa administrativa com o objeto específico do Termo de Convênio não configurada. Necessidade e economicidade não comprovadas. Irregularidade das Contas.**

O Tribunal, reiteradamente já se manifestou quanto à impossibilidade de cobrança de eventuais taxas de administração que não evidenciem o efetivo custeio de despesas da entidade para execução do termo de parceria específico. Nesse sentido ver o Acórdão nº 2461/12 da Segunda Câmara: "**No caso de uma parceria com OSCIP, a lei veda, expressamente, a percepção de lucro e, justamente, para que faça cumprir essa vedação, é exigido o detalhamento específico de todas as despesas que serão remuneradas, não se admitindo, em nenhuma hipótese, a concessão de benefício aos sócios, dirigentes ou pessoas físicas ou jurídicas ligadas, que não estejam claramente previstos e quantificados no termo de parceria, com essa destinação específica**". (grifo nosso)

Dessa forma, deve ficar assentado que é expressamente vedada a estipulação de qualquer percentual ou índice incidente sobre o valor do repasse ou de qualquer outra receita, para efeito de previsão de despesas administrativas, devendo a fixação dessas se dar em valor nominal expresso. Uma vez que não foram apresentados documentos que efetivamente comprovem as despesas realizadas a título de "despesas com projeto" ou "taxas administrativas", deve permanecer a irregularidade das contas, nos termos propostos pela Unidade Técnica e corroborados pelo Ministério Público de Contas.

**Processo nº 444957/16 - Acórdão nº 26/17 - Tribunal Pleno - Rel. Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.**



Portanto, é permitido tão somente o pagamento de despesas que correspondam ao efetivo custeio das atividades da OSCIP para execução do termo de parceria, desde que devidamente detalhadas nos Termos de Parceria. Assim, os custos operacionais da OSCIP IAD, além de constarem detalhadamente nos Termos de Parceria Parceria nº 01, 02, 03 e 04/2017, deveriam ser apresentados mediante memória de cálculo e outros documentos que evidenciassem os gastos reais da Instituição, conforme o disposto no mencionado art. 10, §2º, IV, da Lei nº 9.790/1999, para poder fazer juz ao recebimento dos mesmos.

É preciso enfatizar que a Lei nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC, estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil - OSC.

Em seu artigo 2º, o MROSC conceitua as Organizações da Sociedade Civil de forma ampla, incluindo organizações religiosas e cooperativas, além das entidades privadas sem fins lucrativos.

Nesse ponto a Lei nº 13.019/2014 se aproxima e até mesmo complementa a Lei nº 9.790/1999 (Lei das OSCIPs) visto que ambas se aplicam às Entidades Privadas sem fins lucrativos. A esse respeito é importante destacar que essas Entidades possuem natureza jurídica semelhante, ou seja, tanto as OSCs (enquanto entidades privadas sem fins lucrativos) como as OSCIPs são Instituições da sociedade civil que têm por objetivo o desenvolvimento de atividades filantrópicas, podendo, em razão disso, atuar em colaboração com a Administração Pública.

Originalmente, a Lei 13.019/2014 apresentava dispositivo estabelecendo sua aplicabilidade aos termos de parceria firmados por OSCIPs. Vejamos:

Art. 4º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às relações da administração pública com entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público, de que trata a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, regidas por termos de parceria

Esse dispositivo foi revogado pela Lei nº 13.204/2015. Não obstante a isso o MROSC manteve sua aplicabilidade em relação a outros tipos de instrumentos formalizados com



OSCIPs, conforme verificado em canal específico no Portal do Governo Federal destinado ao MROSC<sup>1</sup>:

d. Quais organizações poderão realizar parcerias pela nova lei?

Pela nova lei, as organizações da sociedade civil que poderão celebrar o Termo de Fomento, Termo de Colaboração ou Acordo de Cooperação, são as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos constituídas como associações, fundações, cooperativas sociais e as organizações religiosas, selecionadas por meio de edital de chamamento público, independente da exigência de títulos ou certificados. **Algumas OSCs possuem titulações específicas como Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), portanto, podem celebrar termos de fomento, colaboração e acordos de cooperação, além de outros instrumentos previstos em suas legislações específicas, como contratos de gestão para OSs e termos de parceria para as OSCIPs.** (grifo nosso)

Assim, as OSCIPs que formalizam termos de fomento, colaboração e acordos de cooperação estão submetidas aos dispositivos da nova lei. Além disso, o MROSC também se aplica aos termos de parceria formalizados com OSCIPs, quando não cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.790/1999, conforme interpretação a *contrário sensu* do art. 3º, inciso VI:

Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:

(...)

VI - aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, **desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999;** (grifo nosso)

No caso em análise, conforme mencionado no relatório preliminar, foi verificado o descumprimento de dispositivos da Lei 9.790/1999, **caracterizando a ocorrência da irregularidade:**

**1. HB 11. Contrato\_Grave\_11.** Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público (Lei nº 9.637/1998; Lei nº 9.790/1999).

1.1. Ausência de consulta prévia aos Conselhos de Saúde Educação/FUNDEB e de Assistência Social para contratação de OSCIP no Chamamento Público nº 01/2007, contrariando o artigo nº 10, § 1º, da Lei nº 9.790/1999;

1.2. Contratação do Instituto Assistencial de Desenvolvimento - IAD para atuação em área não prevista no dispositivo legal e no próprio Estatuto Social da OSCIP, contrariando o artigo 3º da Lei nº 9.790/1999;

Portanto, os dispositivos da Lei 13.019/2014 também se aplicam aos Termos de

1 FAQ Perguntas frequentes do MROSC, disponível em <http://www.participa.br/osc/perguntas-frequentes-faq>, consulta em 14/07/2017.



Parceria nº 01, 02, 03 e 04/2017. Nesse sentido, é importante ressaltar que o art. 45 da Lei 13.019/2014 veda a aplicação dos recursos em finalidade diversa da parceria. Assim, a demonstração dos custos operacionais mediante planilhas e documentos é essencial para comprovação da aplicação dos recursos na finalidade, de forma a não caracterizar o pagamento à título de taxa de administração.

Ressalta-se que, ao verificar as notas fiscais no Sistema APLIC TCE-MT constatou-se a ausência de especificação da quantidade de profissionais, do valor unitário dos salários e encargos, bem como do total de gastos à título de despesas operacionais.

Assim, face a ausência de elementos que permitam identificar e quantificar os custos operacionais, sugere-se que os valores pagos à OSCIP IAD correspondentes ao percentual de 20% de taxa de administração e ou cobertura de despesas operacionais sejam deduzidos dos pagamentos futuros, até que sejam comprovados os custos efetivamente realizados e necessários à gestão dos projetos. Além disso, em relação aos pagamentos já realizados, sugere-se a retenção da diferença entre o custo real à ser demonstrado conforme artigo 10, § 2º, IV da Lei 9790/1999 e o valor pago no percentual de 20% a título de taxa de administração.

Portanto, é urgente a necessidade de obstar os pagamentos de taxa de administração no percentual de 20% (vinte por cento) à OSCIP IAD, até que sejam devidamente comprovados os valores relativos aos custos operacionais efetivamente necessários à execução dos Termos de Parceria em vigor.

### III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, **sugere-se ao Conselheiro Relator** que:

- **Conceda o pedido de MEDIDA CAUTELAR** para suspensão dos pagamentos futuros de despesa correspondente ao percentual de 20% dos gastos com os Termos de Parceria nº 01, 02, 03 e 04/2017 até a comprovação dos custos operacionais efetivamente aplicados na



Tribunal de Contas  
Mato Grosso  
TRIBUNAL DO CIDADÃO

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO**

Conselheiro Domingos Neto

Telefones: (65) 3613-7653 / 7667 / 7668

e-mail: [secex-conselheirocamposneto@tce.mt.gov.br](mailto:secex-conselheirocamposneto@tce.mt.gov.br)

execução dos projetos;

- Determine a retenção dos valores correspondentes à diferença entre o valor pago a título de taxa de administração em meses anteriores e o valor dos custos operacionais efetivamente aplicados na execução dos projetos;
- Retorne os autos a essa SECEX para análise, conforme Despacho de 26/06/2017.

É o relatório que se submete à apreciação superior.

Secretaria de Controle Externo da Quarta Relatoria do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá-MT, 14/07/2017.

*(assinatura digital disponível no endereço eletrônico: [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br))*

**Sibele Taveira de Carvalho**

**Auditor Público Externo**