



**PROCESSO Nº** : 17.749-0/2018  
**PROCEDÊNCIA** : TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO  
**PRINCIPAL** : CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DA  
REGIÃO CENTRO NORTE DO ESTADO DE MATO  
GROSSO - CISCN  
**ASSUNTO** : AUDITORIA DE CONFORMIDADE  
**GESTOR** : JUVIANO LINCOLN  
**RELATOR** : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA  
**REVISOR** : CONSEHEIRO INTERINO MOISÉS MACIEL

#### VOTO-VISTA

1. Na sessão do dia **07 de maio de 2019** do Pleno, após a leitura do voto do eminente Relator Conselheiro Luiz Henrique Lima pedi vista dos autos para melhor formalizar o meu convencimento.
2. Vindo os autos ao meu gabinete, inteirei-me na íntegra dos Relatórios de Auditoria e das defesas apresentadas, bem como analisei pormenorizadamente as irregularidades constatadas no Termo de Parceria 21/2013.
3. Inicialmente, afirmo que me alinho ao entendimento esposado pelo Relator no sentido de manter as irregularidades apontas pela Equipe Técnica acerca da inobservância das regras de celebração de convênios e/ou instrumentos congêneres; ausência de realização de concurso público e justificativas para formalização do vínculo com a Oscip-IAD; da irregularidade na execução de Termo de Parceria, bem como as sansões de multas impostas.
4. Contudo, peço vênia para consignar o meu posicionamento referente à condenação de ressarcimento ao erário. Isso porque, embora os acertados argumentos suscitados pelo Relator desta Auditoria, compreendo que é fundamental a **instauração de tomadas de contas ordinária**, na medida que, a presente



apuração técnica, apurou os fatos, quantificou danos e identificou os responsáveis pelo dano ao erário, contudo não foi oportunizado o contraditório para todos os envolvidos (não foram chamadas as empresas que possuíam vínculo associativo com os dirigentes), ao meu ver, o presente feito demonstra prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, com potencialidade de configurar prejuízos ainda maiores ao erário, visto que há indício de que os recursos público administrados pelos dirigentes da Oscip foram destinados para empresas ligadas aos diretamente aos membros da Oscip.

5. Até porque, com base no §2º do artigo 155 do nosso Regimento Interno (RITCE/MT), **“cabará tomada de contas, ainda, nas hipóteses de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos de não comprovação da aplicação dos recursos públicos e de prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário”**.
6. Para tanto, valendo-me dos princípios da Verdade Material, e, precipuamente, da Efetividade na recuperação do dano constatado, considerando, inicialmente, a necessidade de proteção integral dos cofres públicos com mais eficiência, devendo ser citados para prestarem contas os gestores e as empresas que possuem vínculo associativo com os dirigentes, bem como aquelas que se beneficiaram dos recursos públicos, no entanto não houve a devida comprovação dos serviços.
7. Compreendo que essa é a medida mais adequada pelos fatos e fundamentos que passarei a expor:

#### A COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA FISCALIZAR OS RECURSOS PÚBLICO ADMINISTRADOS PELAS OSCIP

8. A gestão de recursos, servidores e bens públicos pela Administração direta e indireta está sujeita a rigoroso controle do Ministério Público e do Parlamento, auxiliado pelo Tribunal de Contas.
9. O artigo 70 da Lei Maior preconiza que “A fiscalização contábil, financeira,



orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

10. O artigo 71 define as competências do Tribunal de Contas da União, no auxílio prestado ao Congresso Nacional no exercício do controle externo da Administração Pública, entre as quais se destacam: a de **“julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”** e a de **“realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II”**.
11. As organizações da sociedade civil de interesse público são pessoas jurídicas sem fins lucrativos de Direito Privado, vocacionadas para serem colaboradoras do Estado na implementação de políticas públicas e na prestação de serviços públicos, mediante termo de parceria. São entidades que emprestam flexibilidade, agilidade à prestação do serviço público, embora elas não se enquadrem naquela classificação ortodoxa do Direito Administrativo, que divide a Administração Pública em direta e indireta, elas estão, sim, na medida em que recebem recursos públicos e prestam serviços de interesse público, estão submetidas aos cânones do artigo 37 da Carta Magna, que são exatamente os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.
12. E ademais, a Constituição é expressa. Numa República, como a nossa, **qualquer pessoa pública ou privada, ou qualquer um indivíduo que receba dinheiro público deve prestar contas ao Tribunal de Contas respectivo.**



13. Além disso, essas Organizações estão inequivocamente submetidas ao sancionamento por improbidade administrativa, caso façam mau uso dos recursos públicos
14. Nota-se que, quando uma entidade privada assume a gestão ( administração, direção, etc.) de uma atividade pública ela não atrai para si o papel principal daquele serviço público, que é e continuará sendo de responsabilidade do ente público respectivo. **O serviço continua sendo público, o dinheiro continua sendo público**, sem qualquer transferência dele para o particular. Essa atividade propriamente dita, o patrimônio, o custeio, a fiscalização e o controle dos serviços a serem executados por terceiros também continuam sendo público, promovidos pela administração pública, exatamente como determina a Constituição Federal.
15. Nos termos do arts. 4º, inciso VII, alínea d, 10, § 2º, inciso V, da Lei 9.790/99, c/c art. 12 do Decreto 3.100/99, a prestação de contas relativa ao Termo de Parceria deverá ser feita diretamente ao órgão parceiro estatal, à semelhança do que ocorre com os convênios.
16. Para tanto, torna-se necessário que tanto o Relatório de Auditoria do Controle Interno quanto o Relatório de Gestão noticiem eventuais falhas/irregularidades ocorridas na execução dos Termos de Parceria, bem assim as respectivas providências saneadoras adotadas (o que não aconteceu no caso em exame). Isso porque, havendo indícios de irregularidades, deverá instaurar-se a Tomada de Contas Especial, nos termos do artigo 206 do RITCE, por meio da qual ocorrerá a fiscalização direta do Termo de Parceria.
17. Por outro lado, compreende-se livre de dúvidas o alcance da atribuição do Tribunal de Contas **instaurará Tomada de Contas Ordinária**, em caso de esgotadas todas as medidas ao alcance da autoridade administrativa, restar infrutífera a Tomada de Contas Especial no órgão de origem, evidenciadas irregularidades graves, ou, quando a autoridade administrativa não adotar providências cabíveis, nem mesmo a autoridade hierarquicamente superior.

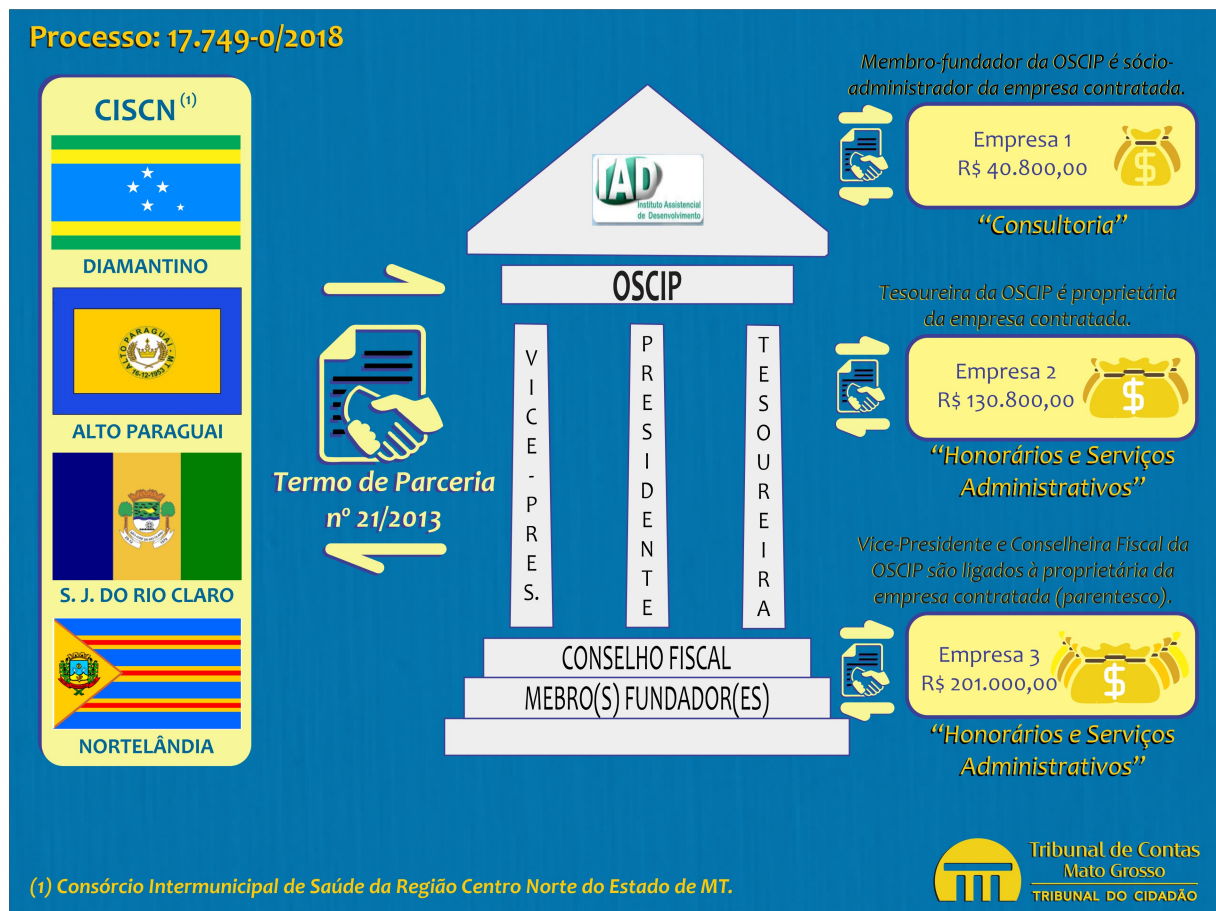


18. Certamente que, o objetivo da tomada de contas é quantificar o suposto dano ao erário em razão de ilegalidades constatadas, no caso, a presente auditoria demonstrou que, além das irregularidades na formalização do acordo colaborativo e, durante a execução do Termo de Parceria, restou evidenciado a omissão do dever constitucional de prestar contas da correta aplicação dos recursos públicos destinados à entidade.
19. Maria Sylvia Zanella Di Pietro justifica a prestação de contas da seguinte maneira:
- [...] a verba que o Poder Público repassa à entidade privada não tem a natureza de preço ou remuneração, razão pela qual não passa a integrar o patrimônio da entidade, para que ela a utilize a seu bel-prazer, mas, ao contrário, mantém a natureza de dinheiro público; em decorrência disso, a entidade está obrigada a prestar contas de maneira a demonstrar que os recursos foram utilizados para os fins estabelecidos no acordo, sob pena de ilegalidade. (2016, p.630)
20. Nesse contexto, embora a relação obrigacional do Termo de Parceria 21/2013 seja entre o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Centro Norte de Mato Grosso – CISCN e o Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD (OSCIP), o controle das despesas decorrentes deste acordo colaborativo pactuado deverá ser feito pelo Tribunal de Contas, que é o órgão incumbido de verificar a legalidade e legitimidade na aplicação dos recursos públicos (artigo 133 da Lei 8.666/1993).
21. Além disso, considerando que na presente Auditoria de Conformidade revelou que por intermédio do Termo de Parceria, a Oscip destinou significativos valores para várias Empresas ligadas diretamente aos dirigentes, a título de honorários advocatícios, serviços de assessoramento, consultoria, tesouraria e demais serviços. **É indispensável que seja realizado o aprofundamento dessas fiscalizações, chamando as empresas e os demais membros da organização social para prestarem esclarecimento acerca da vinculação associativa entre os membros da Oscip e os sócios das empresas.**



## A VIOLAÇÃO À IMPESSOALIDADE NA CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS

22. No Relatório de Defesa, a auditoria a partir dos esclarecimentos prestados pelos responsáveis, por meio das notas fiscais colecionadas ao processo, constatou interligação entre as empresas com os dirigentes da Oscip, veja o quadro expositivo:



(1) Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Centro Norte do Estado de MT.

23. A prova da vinculação associativa entre as empresas com a Oscip-iad configurou-se por meio da análise da estrutura societária (CNPJ), indicando não ser mera coincidência os pagamentos as empresas.
24. A auditoria informou que foram detectados destinação indevida dos recursos públicos, por meio de pagamentos realizados aos membros da Oscip IAD, ou de pessoas ligadas diretamente a eles, violando, sobremaneira, os princípios da



moralidade e impessoalidade insculpidos nos incisos I e II do artigo 4º da Lei 9790/99.

25. Restou evidenciado, na execução do Termo de Parceria 21/2013, despesas pagas a título de serviços administrativos a Empresa ligada diretamente a membro do Conselho Fiscal da Oscip IAD e ao Vice Presidente, no valor de R\$ 201.000,00 (duzentos e um mil reais); despesas pagas a empresa ligada diretamente a Tesoureira da Oscip, no valor de R\$ 130.8000,00 (cento e trinta mil e oitocentos reais, e despesas pagas a título de consultoria para empresa ligada diretamente ao membro fundador da entidade privada, cujo valor apurado foi de R\$ 40.800,00 (quarenta mil e oitocentos reais).
26. Além dessas despesas inidôneas realizadas no presente Termo de Parceria, ficou evidente também por meio do Processo n.º 12.686-1/2017 – TCE/MT, referente a outro termo de parceria, **o pagamento de despesas pela Oscip IAD a Empresas A.V. Rodrigues - ME, que tem como sócio administrador o atual Presidente da Oscip IAD, o Sr. Alexandre Veiga Rodrigues.**
27. Percebe-se que a **violação a impessoalidade detectada, mais de uma vez, possui potencialidade para indicar um suposto esquema de desvio de recursos públicos por meio de Termo de Parceria firmado com a Oscip-IAD**, o que eleva ainda mais a necessidade de instaurar a tomada de contas para apurar os fatos evidenciados, responsabilizar, individualmente, cada pessoa, física ou jurídica, que contribuiu para prática do ato de improbidade, a fim de que seja ressarcido todo o recurso público desviado da sua finalidade legítima e, neutralizado o suposto esquema.
28. Vale ressaltar que, as organizações da sociedade civil de interesse público, como já dito, não fazem parte da Administração Pública Indireta, figurando no Terceiro Setor. Possuem, com efeito, natureza jurídica de direito privado (Lei nº 9790, art. 1º, *caput*), sem que sequer estejam sujeitas a um vínculo de controle jurídico exercido pela Administração Pública em suas decisões. Não são, portanto, parte do conceito



constitucional de Administração Pública. **No entanto, o fato de receberem recursos públicos faz com que seu regime jurídico seja minimamente incorporado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput), dentre os quais se destaca a impessoalidade.**

29. Quanto à impessoalidade, o **STF** julgou parcialmente procedente a **ADI 1923/DF**, cuja matéria era a inconstitucionalidade da Lei 9.637/98, que não está em análise, mas que guarda um vínculo muito íntimo de pertinência com a matéria aqui tratada, já que relativa também ao Terceiro Setor. Aqui **destaco o item (iv)** da decisão que possui relação com o debate:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.923** - “O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido, apenas para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV da Lei nº 8.666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que: **(i)** o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98; **(ii)** a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da Constituição Federal; **(iii)** as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, § 3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da Constituição Federal; **(iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade;** **(v)** a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e **(vi)** para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas da União, da aplicação de verbas públicas, nos termos do voto do Ministro Luiz Fux, que redigirá o acórdão, vencidos, em parte, o Ministro Ayres Britto (Relator) e, julgando procedente o pedido em maior extensão, os Ministros Marco Aurélio e Rosa Weber. Não votou o Ministro Roberto Barroso por suceder ao Ministro Ayres Britto. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 16.04.2015”.

30. Assim, embora não submetido formalmente à licitação, a celebração do termo de parceria com as Organizações Sociais, bem como os contratos a serem celebrados por ela **devem ser conduzidos de forma pública, impessoal e por critérios objetivos, com consequência direta dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.**



31. Por todos esses fatos e fundamentos, compreendo que, no caso concreto, levando em consideração que as empresas que se beneficiaram de despesas inidôneas não foram trazidas aos autos, e, que **há fortes indícios** de lavagem de dinheiro, corrupção passiva, ante a violação ao princípio da impessoalidade e moralidade administrativa.
32. Frente a esses indícios, é imprescindível que o Ministério Público Estadual seja acionado para que adote as providências que entender cabíveis, no sentido de fiscalizar esses indícios, demonstrado no Relatório Técnico de Defesa da presente Auditoria, devendo ser encaminhado as cópias dos relatório técnicos e das deliberações deste Plenário.
33. Concluo, acentuando que não é a relação obrigacional entre o poder público com outra personalidade civil, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que delimita o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, mas sim as destinações dos recursos públicos. O caminho do dinheiro deixa rastro, vestígios que podem revelar malversação do erário, desvio de finalidade, improbidade. Quando o Tribunal trilha por esse caminho as possibilidades de se efetivarem a recomposição do erário se ampliam, assim como a neutralização dos esquemas que desequilibram a economia, que impedem a satisfação do interesse público.

### VOTO

34. Pelo exposto, em consonância parcial com o Relator e com o Parecer Ministerial, no sentido de manter os itens I, II, IV, V e VI do Voto Original, com as sanções de multa aplicadas e, **VOTO**, com base no inciso 2º do artigo 155 do RITCE/MT, **pela instauração de Tomada de Contas Ordinária dos Contratos celebrado pela Oscip IAD e as despesas a título de Custo Operacional, decorrentes do Termo de Parceria 21/2013, a fim de apurar o suposto dano causado pelas destinações indevidas desses recursos públicos ante a violação à impessoalidade (artigo 4º da Lei 9790/99).**



35. Voto, também, pela **citação das Empresas** identificadas no Relatório Técnico de Defesa, para prestarem contas dos recursos públicos destinados a elas, configurando suposta despesa inidônea, em razão do vínculo associativo entre elas e a Oscip.
36. Voto ainda, no sentido de **determinar o encaminhamento de cópia integral da Presente Auditoria de Conformidade ao Ministério Público Estadual** para adotar as medidas que entender cabíveis.

É como voto.

Cuiabá, 13 de maio de 2019.

*(assinatura digital)*

Conselheiro Interino **MOISES MACIEL**

Portaria 126/2017