



PROCESSO Nº	: 18.053-0/2019
PRINCIPAL	: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA UBIRATÃ PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRASSOL D'OESTE PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS QUATRO MARCOS PREFEITURA MUNICIPAL DE JANGADA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CASCALHEIRA
RECORRENTE	: INSTITUTO SOCIAL E ORGANIZACIONAL DO BRASIL – ISOBRASIL – REPRESENTADO POR DIONAS BASSANEZI DUIM
ADVOGADOS	: NESTOR FERNANDES FIDELIS – OAB/MT 6006 RICARDO FRANCISCO DIAS DE BARROS – OAB/MT 18646
ASSUNTO	: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO Nº 726/2019 – TP
RELATOR	: CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO

RELATÓRIO

1. Trata-se de **Recurso Ordinário** (doc. digital nº 242438/2019) interposto pelo Instituto Social e Organizacional do Brasil - Isobrasil, por intermédio de seus procuradores constituídos, contra a medida cautelar homologada mediante o Acórdão nº 726/2019 – TP (doc. digital nº 226547/2019), prolatado na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno do dia 1º/10/2019 e publicado no Diário Oficial de Contas do dia 10/10/2019, cujo teor é o seguinte:

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 82, parágrafo único, e 83, III, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c os artigos 79, IV, e 302 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Relator, em **HOMOLOGAR** a Medida Cautelar adotada por meio do Julgamento Singular nº 1052/ILC/2019, divulgado no DOC do dia 17-9-2019, sendo considerada como data da publicação o dia 18-09-2019, edição nº 1729, nos autos da presente Representação de Natureza Interna acerca de irregularidades nos pagamentos das taxas administrativas decorrentes dos Termos de Parceria firmados desde o exercício de 2016 com o Instituto Social e Organizacional do Brasil – ISO BRASIL, representado pelo Sr. Dionas Bassanezi Duim, formulada em desfavor das Prefeituras Municipais de: Nova Ubiratã, gestão do Sr. Valdenir José dos Santos;





Ribeirão Cascalheira, gestão da Sra. Luzia Nunes Brandão; Jangada, gestão do Sr. Edérzio de Jesus Mendes; Mirassol D'Oeste, gestão do Sr. Euclides da Silva Paixão, sendo o Sr. Fransuelo Ferrai dos Santos – prefeito municipal em exercício; e São José dos Quatro Marcos, gestão do Sr. Ronaldo Floreano dos Santos, sendo a Sra. Camila Salette Jacobsen – procuradora do Instituto que realizou sustentação oral em sessão plenária, cuja decisão: **a) determinou** aos atuais gestores das Prefeituras Municipais de Nova Ubiratã, Ribeirão Cascalheira, Jangada, Mirassol D'Oeste e São José dos Quatro Marcos: **a.1) que suspendessem** o repasse de recursos financeiros a título de “taxa de administração” no valor correspondente a 25% sobre os custos dos Termos de Parcerias celebrados com o Instituto Social e Organizacional do Brasil, até decisão de mérito deste processo e de outros dele decorrentes, sob pena de multa diária de 30 UPFs/MT aos que derem causa ao descumprimento dessa determinação, nos termos do § 1º do artigo 297 da Resolução nº 14/2007; **a.2) que autorizassem** o repasse de recursos na forma de previsão de receitas e despesas administrativas essenciais para serem realizadas na execução dos termos de parcerias, após prévia justificativa, comprovação das despesas e desde que o preço seja compatível com o de mercado, com o detalhamento indicado no artigo 10, § 2º, inciso IV, da Lei nº 9.790/1999; **a.3) que se abstivessem** de prorrogar e aditar os Termos de Parceria celebrados com o Instituto Social e Organizacional do Brasil, até decisão de mérito deste processo e de outros dele decorrentes, sob pena de multa diária de 30 UPFs/MT aos que derem causa ao descumprimento dessa determinação, nos termos do § 1º do artigo 297 da Resolução nº 14/2007; **a.4) que avaliassem** a oportunidade e conveniência de realizar processo seletivo simplificado, no prazo de 90 (noventa) dias antes do término do prazo dos Termos de Parceria, visando a contratação temporária de profissionais da saúde para assumir a execução direta dos serviços de saúde a cargo dos Municípios; **a.5) que encaminhassem**, a este Tribunal, o demonstrativo detalhado de todos os repasses realizados a título de custos administrativos e institucionais pelos municípios para o ISO BRASIL desde a celebração dos termos de parcerias, juntamente com os comprovantes destas despesas, de modo a possibilitar a verificação da legalidade da aplicação dos recursos públicos; **a.6) que disponibilizassem**, imediatamente, no portal transparência das prefeituras municipais, *link* referente aos termos de parcerias, contendo todas as informações necessárias ao cumprimento do artigo 8º Lei Federal nº 12.527/2011; e, **a.7) que encaminhassem**, no prazo de 15 dias, os relatórios bimestrais conclusivos elaborados pela Comissão de Avaliação sobre a execução de cada programa de trabalho dos respectivos Termos de Parcerias celebrados pelos Municípios, nos termos do parágrafo único do artigo 7º da Lei Estadual nº 8.687/2007, de acordo com o artigo 153, § 1º, da Resolução nº 14/2007; **b) determinou** a citação, para ciência e cumprimento imediato da decisão, dos Srs. Valdenir José dos Santos, Luzia Nunes Brandão, Ederzio de Jesus Mendes, Euclides da Silva Paixão, Ronaldo Floreano dos Santos e Dionas Bassanezi Duim; **c) determinou** a conversão do presente processo em Tomadas de Contas Ordinárias individuais, para fins de apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos





danos referentes aos Termos de Parceria, celebrados entre as Prefeituras Municipais de Nova Ubiratã, Ribeirão Cascalheira, Jangada, Mirassol D'Oeste e São José dos Quatro Marcos e o Instituto Social e Organizacional do Brasil, nos termos do artigo 149-A da Resolução nº 14/2007; **d) determinou** a citação dos Prefeitos dos Municípios de Nova Ubiratã, Ribeirão Cascalheira, Jangada, Mirassol D'Oeste e São José dos Quatro Marcos para que informassem, no prazo de 15 (quinze) dias, os números das contas correntes, agências e nome das instituições financeiras utilizadas para repasses de recursos dos termos de parcerias celebrados com o Instituto Social e Organizacional do Brasil; e, **e) determinou** o encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual e à Delegacia Especializada em Crimes Fazendários e Contra a Administração Pública (DEFAZ), para que tomassem ciência da decisão e adotassem as medidas cabíveis. **Encaminhe-se** cópia desta decisão à Gerência de Protocolo, para autuar as tomadas de contas ordinárias, individuais, conforme determinação constante do item "c". **Encaminhe-se** cópia digitalizada dos autos, conforme determinação constante do item "e".(...)
(grifado)

2. Em síntese, alegou que a decisão traz interpretação legal diversa de seu sentido verdadeiro e lógico, causando prejuízo ao interesse público e cerceando o direito dos municípios e do recorrente de continuar realizando seu mister. Ademais, sustentou que houve um prejulgamento sem a produção de provas e sem direito à defesa.

3. Afirmou que os municípios brasileiros assumem cada vez mais encargos, não possuindo capacidade financeira para fazer frente a tantas obrigações institucionais, sendo que tais dificuldades levam à necessidade de atuação conjunta com o Terceiro Setor. Nesse contexto, reconheceu que há instituições que são utilizadas para burlar a Lei de Responsabilidade Fiscal; entretanto, asseverou que essa situação não retrata o caso concreto. Assim, expôs que houve erros na parte dispositiva e afirmativas da decisão homologada, a qual teria adentrado erroneamente no mérito.

4. Por conseguinte, defendeu que não deve prosperar o entendimento de que houve terceirização indevida e contratação sem licitação, sendo uma realidade nacional a necessidade de cooperação entre a Administração pública e o Terceiro Setor, a luz do princípio da eficiência. Nesse sentido, destacou que as parcerias lícitas são salutares e complementares naquilo que a gestão municipal não consegue realizar.





5. Aduziu que os documentos juntados demonstram que a Isobrasil se empenha em trabalhar na forma da lei e que os erros são naturais em qualquer empreitada, mas que a instituição tem procurado agir corretamente e atender aos novos entendimentos do TCE/MT.

6. Observou que as parcerias, para melhor desempenho da saúde municipal, não podem sofrer solução de continuidade, uma vez que as suas atividades são voltadas para atender evidente interesse público.

7. Informou que todos os termos de parceria tiveram manifestação favorável do respectivo Conselho Municipal de Saúde, salvo em Acorizal, que não possui tal órgão. Alegou que não houve terceirização da gestão, mas somente de atividade-meio, para que os munícipes pudessem receber serviços.

8. Argumentou que a terceirização é lícita porque o objeto do ajuste é o interesse público, sendo que a atuação da OSCIP decorre das dificuldades do parceiro público, assim como ocorre na política de drogas, acerca da qual citou os contratos das comunidades terapêuticas, que atuam em razão da deficiência do atendimento do poder público nessa área.

9. De qualquer forma, sustentou que nem mesmo há impedimento em lei para terceirização da atividade-fim, sendo que essa se torna necessária quando a própria gestão pública reconhece não ter meios para alcançar os fins de interesse público. Quanto à afirmativa de houve contratação sem licitação, afirmou que a OSCIP tem regulamento próprio para suas contratações, sendo que realiza seleções das pessoas a serem contratadas e, além disso, informou que todos os procedimentos realizados estão divulgados em seu portal na *internet*.

10. No tocante à taxa de administração, ressaltou que a sua atuação está em conformidade com a lei, embora ainda existam lacunas na norma. Também acrescentou que segue entendimentos do Judiciário e do TCE/MT, os quais, em anos anteriores, chegaram a estabelecer limitação das despesas administrativas no patamar de





15% sobre o valor da parceria. Nessa seara, destacou que este Tribunal, em nova análise da questão, adotou posicionamento de que não deve haver percentual mínimo para fazer frente as referidas despesas, devendo ser repassado os valores mediante comprovação de tais gastos, o que passou a ser feito desde então pela entidade.

11. Nesse contexto, citou trecho de artigo¹ do advogado e Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Advogados do Terceiro Setor (IBATS), Josenir Teixeira, publicado na Revista Eletrônica de Direito do Estado, que trata da possibilidade de pagamento de custos indiretos das entidades sem fins lucrativos pelo poder público.

12. Assim, considerando a mudança de entendimento do TCE/MT, informou que, a partir de junho de 2019, não houve mais o pagamento de taxa de administração em percentual fixo, ficando os repasses condicionados à prestação de contas apresentada pela parceira aos municípios.

13. No que concerne às prorrogações sucessivas de prazo e majoração dos valores dos termos de parceria, expôs que tais questões não seriam relevantes, pois os procedimentos dos termos de parceria estão revestidos de legalidade; e, portanto, não justifica a suspensão dessas prorrogações, nem o bloqueio dos pagamentos pelos serviços executados, pois existe legislação própria a tratar dessa matéria, qual seja, o art. 13, § 1º, do Decreto nº 3.100/1999, e a Lei nº 9.790/1999, motivo pelo qual não é possível utilizar, de forma cabal, o parâmetro da Lei nº 8.666/1993.

14. Também invocou o art. 21, parágrafo único, do Decreto Federal nº 8.726/2016, que prescreve a possibilidade de prorrogações até totalizar 10 (dez) anos. Desse modo, explanou que as alegações de que houve excesso de prorrogações contratuais são suposições, insuficientes para ensejar a medida cautelar, e causaram verdadeira insegurança jurídica.

1 Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/josenir-teixeira/a-ojeriza-a-taxa-de-administracao-e-a-possibilidade-de-pagamento-de-custos-indiretos-das-entidades-sem-fins-lucrativos-pelo-poder-publico>>. Acesso em: 17/3/2022.





15. Posto isso, entendeu que a posição adotada no acórdão recorrido é temerária, causadora de instabilidade no âmbito da autonomia administrativa dos gestores, visto que adentra no mérito do ato administrativo e, por consequência, impede o Prefeito de ter a liberdade de agir como administrador público eleito para tanto. Destarte, frisou que não há suporte fático ou probatório que sustente as alegações de supostas irregularidades promovidas pelo Ministério Público de Contas, de modo que a determinação do acórdão se configura desproporcional para a fase inicial do processo.

16. Em sequência, em relação à existência de vínculo entre os membros da OSCIP Isobrasil e a OSCIP Adesco, embora tenha reconhecido que o presidente do recorrente foi conselheiro de gestão da Adesco de maio de 2011 até 2016, apresentou argumentos para desconstituir esse suposto vínculo e salientou que essa entidade é elemento alheio ao presente feito.

17. Alegou que somente um processo comprovadamente maculado por violação aos princípios e leis demandaria medida cautelar, mas jamais em um processo em sua fase primária. Ainda, asseverou que a responsabilização do Isobrasil apenas poderia existir se tivesse participado das ilegalidades apresentadas pelo Ministério Público de Contas; contudo, expôs que essa não é a situação, visto que não há qualquer nexo de causalidade entre as irregularidades narradas e a conduta do recorrente.

18. Nesse âmbito, aduziu que a representação é “muito singela” porque baseada apenas em simples consulta ao Sistema Aplic, com comparações superficiais, sem apresentar onde estaria a fraude. Ressaltou que não é de sua responsabilidade o lançamento das informações no mencionado sistema e por essa razão asseverou que não é legítimo lhe imputar falha no procedimento da prestação de contas inserida no Aplic.

19. Afirmou que possui todos os documentos exigidos, cabendo aos municípios apresentá-los para esclarecer e reafirmar a higidez dos termos de parceria e, respectivamente, das execuções e pagamentos dos serviços. Logo, concluiu que se existem abusos, esses devem ser apurados com base nos serviços prestados e gastos





efetivos, o que seria possível somente após uma verificação profunda, de forma individualizada, em cada termo de parceria celebrado.

20. Enfim, **requereu o conhecimento do recurso e sua procedência, de modo a revogar a medida cautelar imposta, além da reforma total do acórdão recorrido.** Em anexo às razões recursais, o recorrente juntou mais de 46.000 páginas de documentos (doc. digitais nºs 242575/2019 a 249363/2019).

21. Por meio da **Decisão nº 1614/JBC/2019** (doc. digital nº 262059/2019), publicada no Diário Oficial de Contas de 22/11/2019, o **então Relator conheceu o recurso, atribuindo-lhe apenas efeito devolutivo** e encaminhou, em sequência, os autos à Secex competente para análise e manifestação.

22. A então Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas, por meio do Relatório Técnico de Recurso (doc. digital nº 161114/2020), inicialmente, ressaltou que, apesar de o recorrente trazer inúmeros documentos, não apontou sobre o que eles se referem, o que só causou confusão aos autos.

23. Anunciou que a representação trouxe evidências claras que indicam a ilegalidade na terceirização de mão de obra. A título de exemplo, citou a contratação de médicos, que não é atividade-meio. Acentuou que a terceirização foi realizada para pessoas jurídicas; mas, na realidade, reflete a contratação de profissionais, pessoas físicas, com os elementos de pessoalidade, subordinação e não eventualidade bem caracterizados. Nessa seara, evidenciou a situação de Ribeirão Cascalheira, onde todo o corpo de profissionais foi contratado por meio de termo de parceria, o que demonstra total dependência da Prefeitura em relação à OSCIP.

24. Realçou que as contratações da Isobrasil apenas formalizam, com roupagem jurídica diferente, a vinculação dos profissionais que já prestavam serviços à Prefeitura ou já haviam prestado em algum momento, os quais foram escolhidos sem critérios objetivos, o que viola os princípios da impessoalidade e isonomia. Portanto,





entendeu não ter ficado afastado o *fumus boni iuris* quanto à ocorrência da irregularidade relacionada à terceirização.

25. Com referência à cobrança de taxa de administração, após breve contextualização das parcerias firmadas pelo recorrente com municípios mato-grossenses, descreveu que as taxas cobradas variam entre 25 e 30%, o que revela que o Isobrasil recebeu uma vultosa quantia aproximada de R\$ 8,1 milhões de reais, entre 2016 e 2019.

26. Nessa conjuntura, salientou que essas entidades não possuem fins lucrativos e que não há justificativa técnica que valide o percentual, sendo a cobrança ilegítima e antieconômica para o parceiro público. Assim, anotou o estabelecido na Lei nº 9.790/1999 e no Decreto nº 3.100/1999, bem como os entendimentos deste Tribunal de Contas, por meio do Acórdão nº 266/2019 – TP, Tribunal de Contas da União, conforme decisão no processo TC 017.783/2014-3, e Tribunal de Contas do Paraná, Acórdão nº 26/2017 – Tribunal Pleno.

27. Também trouxe destaque à decisão do então Juiz Federal Sérgio Fernando Moro, na Ação Penal nº 5037410-53.2013.4.04.7000/PR, na qual ressaltou que o valor pago a título de "taxa de administração" configurava importante caminho de desvio de recursos públicos. Assim, compreendeu que não ficou também afastada a plausibilidade das alegações do Ministério Público de Contas quanto a essa irregularidade.

28. Enfim, frisou que não houve qualquer comprovação de que o valor recolhido a título de taxa de administração tenha sido aplicado no pagamento de despesas administrativas ou quaisquer outros gastos relacionados ao plano de trabalho.

29. No que se refere às prorrogações sucessivas, observou que, nos termos do art. 10, §§ 1º e 2º, da Lei nº 9.790/1999, o termo de parceria deve conter claramente o escopo ou objeto do programa de trabalho proposta pela OSCIP, com metas e resultados previstos e um cronograma de execução, sendo que a prática indicada na





representação, além da majoração de valores de maneira desproporcional, indicam a falta de planejamento da Administração Pública contratante e, em casos mais graves, o conluio para o desvio de finalidade do instrumento.

30. Sobre isso, apresentou a evolução de valores das parcerias firmadas pelo recorrente nos municípios do Estado e destacou a situação de Jangada, em que os valores do termo de parceria foram dobrados de um ano para o outro. Portanto, sublinhou que a prorrogação e aumentos demasiadamente elásticos no volume de recursos financeiros do Termo de Parceria via termos aditivos, sem a realização de novo concurso de projetos, desvirtua dos parâmetros inicialmente estabelecidos, bem como deturpa princípios basilares das normas gerais de licitação. Assim, concluiu pela robustez das alegações do Ministério Público de Contas.

31. Em relação ao vínculo existente entre os membros do Isobrasil e da OSCIP Adesco, arguiu que existem fortes indícios de fraude e corrupção nos termos de parceria firmados pela Adesco com os municípios mato-grossenses, e elencou diversos fatos que levaram à conclusão da proximidade entre as duas entidades.

32. A respeito das falhas na prestação de contas dos recursos públicos recebidos, salientou que existem evidências claras de um valor cobrado em percentual de 25% sobre os serviços prestados aos municípios e que, em se tratando de recurso interposto em face de medida cautelar, não houve qualquer argumento do recorrente que justifique a revogação do poder geral de cautela que foi aplicado no caso concreto.

33. Por fim, fez um panorama da atuação do recorrente e, com o intuito de demonstrar a existência de indícios das ilegalidades descritas pelo Ministério Público de Contas, especificou pontos extraídos da auditoria nº 24.391-4/2019, que versa acerca da relação do Isobrasil com a Prefeitura Municipal de Acorizal. Além do que, complementou que, em cumprimento à deliberação contida no Acórdão recorrido, foram autuadas Tomada de Contas para analisar os termos celebrados com o recorrente e as Prefeituras que compõem o polo passivo deste processo.





34. O Ministério Público de Contas, mediante o Parecer nº 3.928/2020 (doc. digital nº 170168/2020), subscrito pelo Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, manifestou-se da seguinte maneira:

a.1) preliminarmente, pelo conhecimento do Recurso Ordinário, em razão do preenchimento dos requisitos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade; e

a.2) no mérito, pelo não provimento, mantendo-se na íntegra o Acórdão nº. 726/2019-TP que homologou a medida cautelar deferida em sede de decisão singular nº. 1052/ILC/2019.

35. Em razão do que determina a Resolução Normativa nº 3/2021, o processo foi redistribuído a esta relatoria, conforme Certidão da Secretária-Geral do Tribunal Pleno (doc. digital nº 78644/2021) e Despacho da Presidência deste Tribunal de Contas (doc. digital nº 103751/2021).

36. Ato contínuo, o recurso ordinário foi submetido à apreciação do Tribunal Pleno na Sessão Extraordinária de 28/4/2022 e, após leitura do relatório, o procurador do recorrente realizou sustentação oral. Assim, retirei o processo de pauta a fim de melhor analisar os argumentos da defesa.

37. É o relatório.

Cuiabá, MT, 6 de maio de 2022.

*(assinatura digital)*²

Conselheiro **GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO**
Relator

² Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

