

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE AUDITORIAS ESPECIAIS

ATENDIMENTO À SOLICITAÇÃO DE AUDITORIA SOBRE OS TERMOS DE PARCERIAS FIRMADOS PELA OSCIP ADESCO NOS MUNICÍPIOS DE MARCELÂNDIA/MT, NOVA UBIRATÃ/MT, SINOP/MT E SORRISO/MT

EQUIPE TÉCNICA DE AUDITORIA:

DENISVALDO MENDES RAMOS
Auditor Público Externo – TCE/MT

COORDENAÇÃO E REVISÃO:
Lidiane dos Anjos Santos – Auditora Pública Externa
Secretária de Controle Externo de Auditorias Especiais

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	4
1.1. Histórico processual	5
2. DA ANÁLISE	5
2.1 Análise do termo de parceria firmado pelo município de Marcelândia/MT	5
2.1.1 Análise da legalidade da contratação.....	6
2.2 Análise do termo de parceria firmado pelo município de Nova Ubitatã/MT	10
Subseção I	14
2.3 Análise do termo de parceria firmado pelo município de Sinop/MT	20
2.4 Análise do termo de parceria firmado pelo município de Sorriso/MT	30
3. DAS CONSTATAÇÕES COMUNS AOS QUATROS MUNICÍPIOS	34
4. CONCLUSÃO	44

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valores faturados pela Adesco de 2009 a 2014 (Marcelândia/MT).....	8
Tabela 2 – Quadro de detalhamento de custos (Nova Ubitatã)	11
Tabela 3 – Prestação de Contas TP nº 001/2013 – Plano de Trabalho nº 001/2013 – Concurso de projetos nº 001/2013 – Saúde – Nova Ubitatã.....	12
Tabela 4 - Grupo funcional dos Cargos Técnico de Nível Superior - TNS	14
Tabela 5 – Detalhamento de custos estimados para a realização do projeto – TP 002/2013 ...	16
Tabela 6 – Detalhamento de custos estimados para a realização do projeto – TP 003/2013 ...	16
Tabela 7 – Detalhamento de custos estimados para a realização do projeto – TP 004/2013 ...	17
Tabela 8 – Valores faturados pela Adesco de 2013 e 2014 no município de Nova Ubitatã	18
Tabela 9 – Estimativa dos Recursos Humanos necessários.....	23
Tabela 10 – Valores empenhados e liquidados – TP nº 001/2014.....	29
Tabela 11 – Valores empenhados e liquidados – TP nº 001, 002, 002 e 004.....	32
Tabela 12 – Valores Recebidos a Títulos de “Encargos Oscip”	38
Tabela 13 – Valores das despesas administrativas da Adesco de 2010 a 2014	40
Tabela 14 – Principais empresas de consultoria, advocacia, treinamento empresarial e total recebido individualmente no período	41

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Valores Recebidos a Títulos de “Encargos Oscip” de 2010 a 2014	39
Gráfico 2 – Valores Recebidos a Títulos de “Encargos Oscip” em 2013 e 2014 (comparativo com o município de Sorriso/MT)	39

Processo n.º:	200.450/2014
Interessado:	Ministério Público de Mato Grosso
Assunto:	Atendimento à solicitação de análise acerca dos Termos de Parcerias firmados pela Oscip Adesco nos municípios de Marcelândia/MT, Nova Ubiratã/MT, Sinop/MT e Sorriso/MT
Gestores:	Arnóbio Vieira de Andrade – Prefeito Municipal de Marcelândia/MT Dilceu Rossato – Prefeito Municipal de Sorriso/MT Juarez Alves da Costa – Prefeito Municipal de Sinop/MT Valdemir Jose dos Santos – Prefeito Municipal de Nova Ubiratã/MT
Responsável técnico:	Denivaldo Mendes Ramos – Auditor Público Externo

1. INTRODUÇÃO

Trata-se da análise de auditoria realizada em atendimento à solicitação de análise acerca dos Termos de Parcerias firmados pela Oscip Adesco nos municípios de Marcelândia/MT, Nova Ubiratã/MT, Sinop/MT e Sorriso/MT.

A solicitação de auditoria versou sobre o suposto desvio de verbas públicas e burla à exigência de concurso público para o ingresso no serviço público, em função da parceria firmada pela Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste – Adesco nos municípios descritos.

Por meio do Ofício nº 2855/2014/GAB/PGJ, o Excelentíssimo Procurador-Geral de Justiça Adjunto – Senhor Hélio Fredolino Faust –, encaminhou ao TCE/MT o Ofício nº 642/2014-PDAPOT-ep subscrito pela Promotora de Justiça – Senhora Ana Cristina Bardusco Silva – titular da 14ª Promotoria Criminal Especializada na Defesa da Administração Pública e Ordem Tributária.

Por intermédio deste último ofício, foi recebida naquela promotoria especializada, cópia do exemplar do Jornal “Centro-Oeste Popular” nº 630, edição de 2.11.14 a 8.11.14, que relatava a utilização da Oscip denominada Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste – Adesco, para promover desvio de recursos públicos dos municípios de Nova Ubiratã, Marcelândia, Sinop e Sorriso, em Mato Grosso.

Nesse sentido, a análise realizada objetivou avaliar a regularidade dos Termos de Parcerias firmados pela Oscip Adesco nos municípios de Marcelândia/MT, Nova Ubiratã/MT, Sinop/MT e Sorriso/MT.

1.1. Histórico processual

Em 14 de novembro de 2014 foi protocolado o Processo nº 200.450/2014, encaminhado para o Gabinete do Conselheiro Presidente Waldir Teis em 17.11.14; os autos foram encaminhados em 20.2.15 à Secretaria Geral de Controle Externo; em 24.2.15, foram remetidos à Secretaria de Controle Externo de Auditorias Especiais.

2. DA ANÁLISE

A Lei nº 9.790 de 23.3.1999 e o Decreto nº 3.100 de 30.6.1999, no âmbito federal, e a Lei Estadual nº 8.687 de 24.7.2007 dispõem sobre a cooperação entre o Poder Público Estadual e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip. As normas citadas estabelecem as regras que devem ser obedecidas para a celebração do Termo de Parceria com o Poder Público.

A análise técnica tem a finalidade de avaliar, de forma específica, os aspectos suscitados pelo Ministério Público no tocante aos Termos de Parcerias assinados pelos municípios de Marcelândia, Nova Ubiratã, Sorriso e Sinop com a Oscip Adesco, nas suas diversas áreas de atuação.

Nesse sentido, foram analisados os aspectos ligados à legalidade da contratação de pessoal e os valores e a destinação dos recursos cobrados pela Adesco a título de custos administrativos e operacionais.

2.1 Análise do termo de parceria firmado pelo município de Marcelândia/MT

A Adesco firmou o Termo de Parceria nº 001/2009 – Contrato 001/2009 – com o município de Marcelândia em 27.9.2009 visando à modernização da gestão pública municipal, por meio de ações que possibilitem a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos à população nas diversas áreas de atuação da Prefeitura Municipal de Marcelândia.

O termo foi celebrado com previsão de sucessivas prorrogações até o limite de 60 meses; em 30.11.2012 sofreu um primeiro termo aditivo, prorrogando o prazo de vigência até de 31.3.2013; em 1.3.2013 teve seu prazo prorrogado para 26.03.2014; em 7.5.2014 o termo sofreu nova prorrogação de prazo, com novo vencimento em 26.3.2015; em 2.3.2015 teve seu prazo prorrogado por mais 120 dias, encerrando-se em 26.7.2015.

2.1.1 Análise da legalidade da contratação

O § 1º do art. 10 da Lei nº 9.790/99 preconiza que a celebração do Termo de Parceria seja **precedida** de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, conforme se demonstra:

Art. 10. § 1º A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo.

Por meio do Ofício nº 003/2015 foi solicitado ao gestor municipal de Marcelândia – Senhor Arnóbio Vieira de Andrade –, a consulta a que se refere a Lei nº 9.790/99, art. 10 § 1º, assim como as eventuais recomendações ou sugestões dos respectivos conselhos envolvidos.

O gestor se manifestou mediante o Ofício GAPRE nº 152/2015, contudo, não foram apresentados os respectivos documentos ou as justificativas quanto à ausência da consulta aos conselhos.

Deste modo, conclui-se que tanto a celebração do Termo de Parceria nº 001/2009 como os respectivos aditamentos ocorreram de forma **irregular** no que tange à obrigatoriedade de consulta prévia aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas envolvidas.

Segundo estipula o art. 10 § 2º da Lei nº 9.790/99, são cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

I - a do objeto, que conterà a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;

II - a de **estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma**;

III - a de previsão expressa dos **critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados**, mediante indicadores de resultado;

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**; (...)

Em análise ao Termo de Parceria nº 001/2009 e seu respectivo Plano de Trabalho, constata-se que, quando da celebração do Termo de Parceria, inexistiu a estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos.

Do mesmo modo, não houve o detalhamento das remunerações e dos benefícios de pessoal a serem pagos com recursos oriundos ou vinculados ao termo aos seus diretores, empregados e consultores.

O Plano de Trabalho nº 001/2009, de forma sintética, teve por objetivo a melhoria na qualidade dos serviços de saúde oferecidos à população por meio da adequação, reestruturação e capacitação de equipes de trabalhos para manutenção e melhoria dos programas de saúde existentes.

No Plano foi estabelecido que as **metas** somente seriam estabelecidas seis meses após o início do plano de trabalho. Essa situação, contudo, infringe ao disposto no mandamento legal (o art. 10 § 2º, inciso II da Lei nº 9.790/99).

De forma sucinta, o PT nº 001/2009, assim como todos os seus aditivos, previram somente o cronograma de desembolso a ser realizados pelo parceiro público. Desse modo, não foi possível determinar de forma específica quais profissionais da área da saúde foram contratados para complementar o quadro da Saúde do município no referido Termo.

Nota-se, de modo geral, que esses profissionais são os mesmos relacionados por meio da Lei Complementar Municipal nº 001/2005. Essa lei dispõe sobre o plano de cargos, carreiras e vencimentos da Prefeitura Municipal de Marcelândia – MT e dá outras providências: psicólogos, fonoaudiólogos, psicólogos, fisioterapeutas, bioquímicos, cirurgião dentista, enfermeiros, médicos clínicos gerais, médicos pediatras, médicos ortopedistas e outros.

Conforme dados do sistema interno do TCE/MT, Aplic Cidadão, de 2010 a 2014, foram empenhados e liquidados pelo município de Marcelândia aproximadamente R\$ 7.706.482,60 referente ao Termo de Parceria com a Oscip Adesco. Desse montante, 99,67% foram destinados à área de saúde.

Destaca-se que os limites constitucionais do município no tocante aos gastos com saúde e pessoal do Poder Executivo, de 2010 a 2013, foram obedecidos. Na saúde esse limite variou de 23,39% a 29,15% da Receita Base. No tocante aos gastos com o pessoal do Executivo, o percentual passou de 34,54% para 48,78% da Receita Base.

Constata-se, portanto, que no período avaliado, o município não atingiu o limite prudencial ($54,00 \times 95\% = 51,30\%$ da RCL) definido na Lei de Responsabilidade Fiscal com gastos com pessoal. Desse modo, considerando exclusivamente aos comandos da LRF, não existiu impedimento para a realização de concurso público destinado ao provimentos dos cargos da área de atuação do Termo de Parceria, de acordo com as necessidades municipais.

Na **Cláusula Quarta** do TP nº 001/2009, foi estabelecido que o parceiro público repassaria à Adesco, os valores necessários à realização do Termo, com **acréscimo de 28%**, para cobertura dos custos operacionais/administrativos e institucionais da Oscip.

Com objetivo de detalhar as remunerações e benefícios de pessoal pagos com os recursos oriundos do TP a seus diretores, empregados e consultores, foi solicitado ao gestor municipal o relatório analítico das despesas. Essas informações foram recebidas, considerando o período de 2009 até 2015.

Constatou-se, nesse sentido, que a Adesco contabiliza as seguintes despesas como operacionais/administrativas: gastos com alugueis de imóveis, consultorias, impostos e contribuições sobre os honorários pagos em consultoria, salários e encargos relativos ao pessoal vinculado ao administrativo, serviços de contabilidade, auditoria independente, serviços de autônomos, encargos sociais sobre os autônomos, despesas com viagens para treinamento e palestras de diretores, cursos em geral, serviços de advocacia, manutenção de sistemas e manutenções em geral.

Verificou-se que a Adesco não separa os gastos administrativos e operacionais por Termo de Parceria. Foram fornecidas somente planilhas gerais em que também estão relacionados os valores pertencentes a Termos de Parcerias vigentes em outros municípios, fato que impossibilita avaliar detalhadamente os gastos administrativos incorridos e vinculados especificamente a determinado município.

Não obstante, por meio dos relatórios de prestação de contas TP nº 001 e TP nº 002 emitidos pela Adesco, foi possível aferir o montante faturado contra o parceiro público assim como o valor cobrado a títulos de “encargos Oscip”, conforme demonstrado na tabela 1:

Tabela 1 – Valores faturados pela Adesco de 2009 a 2014 (Marcelândia/MT)

Total de Faturado pela ADESCO - 2009/2014							
	Marcelândia						
Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Valor Sem Encargos	R\$ 623.409,24	R\$ 967.793,55	R\$ 881.977,80	R\$ 1.040.256,00	R\$ 1.862.120,86	R\$ 1.653.457,03	R\$ 7.029.014,48
(+) Encargos	R\$ 174.295,59	R\$ 274.169,84	R\$ 247.920,04	R\$ 292.379,64	R\$ 260.704,47	R\$ 232.342,63	R\$ 1.481.812,21
(=) Valor Total	R\$ 797.704,83	R\$ 1.241.963,39	R\$ 1.129.897,84	R\$ 1.332.635,64	R\$ 2.122.825,33	R\$ 1.885.799,66	R\$ 8.510.826,69
% Encargos s/ Fatura	27,96%	28,33%	28,11%	28,11%	14,00%	14,05%	21,08%

Fonte: Relatórios de Prestação de Contas Adesco.

Conforme se assevera, de 2009 a 2014, a Adesco faturou contra o parceiro público R\$ 7.029.014,48. Neste valor, conforme TP nº 001 e TP nº 002, estão compreendidos os seguintes custos:

GRUPO 1 – CLT

Composto pelos executores do Termo de Parceria contratados sob o regime da Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT, e será composto pelos seguintes custos:

- a) Valor bruto da remuneração dos funcionários contratados por ocasião da execução do Plano de Trabalho;
- b) Valor dos encargos sociais e trabalhistas relativos à alínea anterior – INSS empresa; FGTS; PIS; 1/3 Férias e seus respectivos encargos; 13º Salário e seus respectivos encargos; multas rescisórias e indenizações trabalhistas.

GRUPO 2 – Pessoa Jurídica

Grupo cujos executores sejam pessoas jurídicas, conforme a necessidade dos planos a serem executados e será composto pelos seguintes custos:

- a) Valor bruto da remuneração dos serviços, constante nota fiscal/fatura emitidos pela pessoa jurídica.

GRUPO 3 – Autônomo

Formado pelos profissionais executores do Termo de Parceria, contratados na condição de profissional autônomo, para execução nas áreas de abrangência do Edital e conforme a necessidade dos planos e será composto pelos seguintes custos:

- a) Valor bruto da remuneração do profissional autônomo contratado por ocasião da execução do Plano de Trabalho;
- b) Valor dos encargos sociais e trabalhistas relativos à alínea anterior – INSS empresa; multas rescisórias e indenizações trabalhistas.

GRUPO 4 – Serviços Complementares

Formado pelos serviços complementares e necessários ao bom desempenho dos planos tais como: apoio logístico, materiais de consumo, locação de equipamentos, locação de sistemas, despesas de viagens e outros custos não constantes nos grupos anteriores, quando utilizadas nas atividades previstas e para obtenção das metas previstas, e será composto pelos seguintes custos:

- a) Valor bruto da aquisição de materiais ou remuneração de serviços, constantes em nota fiscal/fatura, contratado por ocasião da execução do Plano de Trabalho.

O valor total dos “Encargos Oscip” sobre o montante para o mesmo período foi de R\$ 1.481.812,81, o que representa um custo médio adicional de 21,08% sobre o valor repassado pelo município à Adesco.

Conforme preconiza o art. 19 da Decreto nº 3.100/99, a Oscip deverá realizar auditoria independente da aplicação dos recursos objeto do Termo de Parceria de acordo com a alínea "c", inciso VII, do art. 4º da Lei nº 9.790, de 1999, nos casos em que o montante de recursos for maior ou igual a R\$ 600.000,00.

O disposto aplica-se, também, aos casos onde a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público celebre concomitantemente vários Termos de Parceria com **um** ou **vários** órgãos estatais e cuja soma ultrapasse aquele valor.

Nesse intuito, e considerando que o montante dos termos ultrapassou o limite exigido em lei, foi solicitado o Parecer de Auditoria Independente da efetiva aplicação dos recursos públicos recebidos pela Adesco.

De forma genérica, a Adesco apresentou os pareceres independentes, de 2010 a 2014, acerca das demonstrações financeiras que compreendem o Balanço Patrimonial, as respectivas Demonstrações do Resultado, das Mutações do Patrimônio Social e dos Fluxos de Caixa.

Contudo, constatou-se que em nenhum dispositivo dos pareceres há análise acerca da legalidade e da efetiva aplicação dos recursos públicos objetos dos Termos de Pareceria.

Deste modo, conclui-se que tanto a celebração dos TP nº 001 e TP nº 002/2009, quanto os respectivos aditamentos, não obedeceram à legislação no tocante à exigência de apresentação de parecer de auditoria independente quando os recursos somados ultrapassem o montante de R\$ 600 mil.

2.2 Análise do termo de parceria firmado pelo município de Nova Ubiratã/MT

A Oscip Adesco firmou os Termos de Parcerias nº 001/2013 (Saúde), nº 002/2013 (Desenvolvimento Rural), nº 003/2013 (Meio Ambiente) e nº 004/2013 (Ação Social) com o município de Nova Ubiratã. Os instrumentos foram assinados em 1.3.2013, com prazo de vigência até 31.12.2013 e previsão de sucessivas prorrogações até o limite de 60 meses a contar do inicial. Atualmente, os termos citados encontram-se no segundo aditamento e com prazo de vigência até 31.12.2015.

O § 1º do Art. 10 da Lei nº 9.790/99, preconiza que a celebração do Termo de Parceria seja **precedida** de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo.

Por meio do Ofício nº 004/2015 foi solicitado ao gestor municipal de Nova Ubiratã – Senhor Valdemir José dos Santos, as consultas aos Conselhos das áreas envolvidas, assim como as eventuais recomendações ou sugestões.

Mediante o Ofício DECONT nº 024/2015, o gestor municipal encaminhou trechos das Atas do Conselho de Saúde, do Conselho de Assistência Social e do Conselho de Agricultura e Meio Ambiente. No entanto, tais documentos não trazem os nomes e as assinaturas dos responsáveis pelas reuniões das deliberações, o que impossibilita atestar a veracidade da ocorrência desse processo para a celebração da parceria.

Deste modo, conclui-se que tanto a celebração do Termo de Parceria nº 001/2009 como os respectivos aditamentos ocorreram de forma **irregular** no que tange à obrigatoriedade de consulta prévia aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas envolvidas.

Segundo estipula o § 2º da Lei nº 9.790/99, 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;

(...)

Em análise ao Plano de Trabalho nº 001/2013, do TP 001/2013 (Saúde), é possível constatar no “Quadro de detalhamento de custos estimados para a realização do projeto” que a Adesco contrataria os seguintes profissionais e respectivos custos:

Tabela 2 – Quadro de detalhamento de custos (Nova Ubiratã)

Nº	Função	Qtde	Valor Unitário	Valor Total sem Encargos	Valor encargos OSCIP 35% mensal	Valor Total com Encargos mensal
1	Médico - Clínico Geral	4	R\$ 21.500,00	R\$ 86.000,00	R\$ 30.100,00	R\$ 116.100,00
2	Médico – Especialista	1	R\$ 15.000,00	R\$ 15.000,00	R\$ 5.250,00	R\$ 20.250,00
3	Agentes de Enfermagem	2	R\$ 3.500,00	R\$ 7.000,00	R\$ 2.450,00	R\$ 9.450,00
4	Assistente de Enfermagem	3	R\$ 2.500,00	R\$ 7.500,00	R\$ 2.625,00	R\$ 10.125,00
5	Farmacêutico/Bioquímico	1	R\$ 3.000,00	R\$ 3.000,00	R\$ 1.050,00	R\$ 4.050,00
6	Coordenador de Unidade de Pronto Atendimento	1	R\$ 2.600,00	R\$ 2.600,00	R\$ 910,00	R\$ 3.510,00
7	Odontólogo	1	R\$ 2.600,00	R\$ 2.600,00	R\$ 910,00	R\$ 3.510,00
8	Auxiliar Administrativo	1	R\$ 1.500,00	R\$ 1.500,00	R\$ 525,00	R\$ 2.025,00
9	Agente de Recepção	1	R\$ 1.500,00	R\$ 1.500,00	R\$ 525,00	R\$ 2.025,00
10	Materiais de apoio e divulgação	1	R\$ 1.100,00	R\$ 1.100,00	R\$ 385,00	R\$ 1.485,00
TOTAL DO CUSTO MENSAL - ESTIMADO				R\$ 127.800,00	R\$ 44.730,00	R\$ 172.530,00

Fonte: Relatórios de Prestação de Contas Adesco.

Nos planos de trabalhos são informados que os valores poderão variar de acordo com preço de mercado praticado no município ou região, no momento da contratação/aquisição.

Destaca-se que, de forma ininteligível, a informação quanto aos valores dos encargos administrativos/operacionais (Adesco 35%) não é disponibilizada de forma aritmética, mas somente em nota de rodapé nos planos de trabalhos.

O TP nº 001/2013 (Saúde) foi assinado em 1.3.2013 e, por amostragem, foi efetuada análise pormenorizada da prestação de contas do Plano de Trabalho nº 001/2013, relativa a março de 2013, por meio do Demonstrativo de Repasses e Custos fornecido indiretamente pela Adesco.

No período de um mês de funcionamento da parceira, a Adesco emitiu as seguintes faturas, conforme Tabela 1:

Tabela 3 – Prestação de Contas TP nº 001/2013 – Plano de Trabalho nº 001/2013 – Concurso de projetos nº 001/2013 – Saúde – Nova Ubiratã

Custos com Grupo II (Pessoa Jurídica)						
Data	Descrição	Fornecedor	Nota Fiscal	Valor	Encargo OSCIP	Valor
31/03/2013	Serviços Médicos	Antenor Malheiros Neto	8155	R\$ 32.867,21	R\$ 11.503,52	R\$ 44.370,73
31/03/2013	Serviços Médicos	Drª Carla	8155	R\$ 32.867,21	R\$ 11.503,52	R\$ 44.370,73
31/03/2013	Serviços Médicos	Vladia Bezerra Oliveira	18	R\$ 11.951,72	R\$ 4.183,10	R\$ 16.134,82
31/03/2013	Serviços Enfermagem	Lueci Lima Dmas. F. Pateis	1	R\$ 3.500,00	R\$ 1.225,00	R\$ 4.725,00
31/03/2013	Serviços Enfermagem	Eberton Zilli	1	R\$ 3.500,00	R\$ 1.225,00	R\$ 4.725,00
31/03/2013	Serviços Odontólogos	Walter V. Terra	-	R\$ 4.500,00	R\$ 1.575,00	R\$ 6.075,00
31/03/2013	Serviços Odontólogos	Tamy Zanoni Camargo	-	R\$ 2.500,00	R\$ 875,00	R\$ 3.375,00
	TOTAL			R\$ 91.686,14	R\$ 32.090,15	R\$ 123.776,29

Fonte: Adesco.

Para recebimento dos serviços prestados, a Adesco emitiu, em 2.4.2013, a Nota Fiscal de Serviço Eletrônica – NFS-e nº 45 (Código de verificação de autenticidade **1 81 A 5ª**), no valor de R\$ 122.300,00.

Conforme extrato bancário da Adesco (Ag. 3499-1, c/c 29383-0 – Conta exclusiva para o TP mencionado) do mês 04/2013, a Prefeitura Municipal repassou R\$ 150.000,00 pela fatura acima, valor que é R\$ 26.223,71 superior ao informado como devido. Os serviços prestados referem-se a março de 2013.

No entanto, as notas fiscais dos prestadores de serviços contratados pela Adesco, constantes na prestação de contas, foram emitidas somente em junho de 2013, três meses após a prestação do serviços.

Conquanto, a Adesco efetuou os pagamentos na mesma data de recebimento do crédito (4.4.2013), fato esse que caracteriza irregularidade no pagamentos aos prestadores pela Adesco, em função de não haver nota fiscal emitida pelos prestadores à época.

Conforme Tabela 3, o valor a que a pessoa jurídica ANTENOR MALHEIROS NETO teria direito era de R\$ 32.867,21. No entanto, foi emitida a nota fiscal nº 025106, CNPJ 07.266.149/0001-41, no valor global de R\$ 65.734,42. Esse montante engloba o valor informado como devido à “Drª Carla”, de R\$ 32.867,21 e ao do Drº Antenor Malheiros Neto.

Na fatura emitida contra o ente público, é informado um custo com serviços médicos de R\$ 77.685,44 (R\$ 32.867,21 + R\$ 32.867,21 + R\$ 11.951,72) ao parceiro público, sem os encargos da Oscip, iguais a 35% do valor da fatura.

Destaca-se que nas notas fiscais emitidas, não são descritas quaisquer informações quanto à especialidade médica, quantidade de horas e dias trabalhados pelos profissionais e locais específico onde o serviço foi prestado.

Deste modo, com o objetivo de avaliar a pertinência quanto ao preço de mercado da mão-de-obra cobrado do parceiro público pela Adesco, a Equipe de Auditoria consultou o Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos da Prefeitura Municipal de Nova Ubiratã – MT, regime estatutário – Lei Complementar Municipal nº 012/2006.

Em comparação aos cargos/funções descritas no Plano de Trabalho nº 001/2013, constata-se a presença dos seguintes cargos no lotacionograma da Prefeitura Municipal: Médico Clínico Geral, Agentes de Enfermagem (Enfermeiro), Farmacêutico Bioquímico e Odontólogo. Nota-se, ainda, a tabela remuneratória com os respectivos vencimentos iniciais e a carga horária semanal, 20 ou 40h, e o quadro de carreira dos níveis de vencimentos do cargos de provimento efetivo.

Foi utilizado, para fins de comparativo dos valores cobrados dos cofres públicos pela Adesco, a Lei Complementar nº 78 de 29.03.2015 que alterou os valores dos vencimentos dos servidores municipais a partir de 1.5.2015:

Tabela 4 – Grupo funcional dos Cargos Técnico de Nível Superior - TNS

SIMBLO	VENCIMENTO BASE INICIAL	VENCIMENTO BASE FINAL	CARGO	HRS/SEM	VAGAS
TNS	R\$ 5.838,00	R\$ 11.446,43	Médico Clínico Geral	20	3
TNS	R\$ 1.875,00	R\$ 3.676,27	Enfermeiro	20	2
TNS	R\$ 2.028,00	R\$ 3.976,25	Odontólogo	20	4
TNS	R\$ 11.795,00	R\$ 23.126,17	Médico Clínico Geral	40	6
TNS	R\$ 3.400,00	R\$ 6.666,30	Enfermeiro	40	14
TNS	R\$ 4.115,00	R\$ 8.068,18	Odontólogo	40	5

Fonte: LC Municipal nº 12/2006, alterada pela LC nº 078/2015.

A ascensão na carreira está inserida na seção IV da LC nº 012/2006, nos seguintes termos:

Subseção I Da Progressão

Art. 10 - Progressão é a elevação do servidor ao grau imediatamente superior àquele a que pertence, dentro da mesma categoria funcional.
(...)

Art. 12. Para ser elevado a outro grau na progressão horizontal, deverá o servidor contar com 12 (doze) meses ininterruptos de efetivo exercício no vencimento padrão inicial para qual foi provido.

§ 1º O interstício mínimo exigido para a concessão da progressão é de 12 (doze) meses ininterruptos de efetivo exercício. Considerando esse interstício o tempo máximo em que o servidor permanecerá no mesmo grau do cargo de carreira para o qual foi provido, até alcançar a última letra da progressão horizontal, sendo esta considerada o final de carreira, observando para tanto, o fator do efetivo exercício ininterrupto.
(...)

Pela análise do normativo vigente desde 2006 no município, é possível concluir que o servidor investido na classe inicial progride a cada 12 meses ininterruptos de efetivo exercício.

Considerando que as linhas de progressão vertical são representadas pelos algarismos romanos I, II, III, IV e V, sendo este último, o grau final de cada Padrão e que as linhas de progressão horizontal (PADRÃO) são representadas pelas letras A, B, C, D, E, F e G e a classe G referente ao final de carreira, é possível afirmar que o servidor somente chegará ao vencimento final da carreira após 35 anos de efetivo exercício de serviço público.

Assim, por exemplo, a remuneração inicial de um médico clínico geral com carga de 20 horas semanais é de R\$ 5.838,00 e de R\$ 11.795,00 para uma jornada de 40 horas semanais e de R\$ 11.446,43 e R\$ 23.126,17 para remuneração final.

No entanto, inexistente servidor na última classe remuneratória, visto que o município conta com aproximadamente 20 anos de fundação e o plano exige 35 anos de efetivo exercício para o servidor chegar à última classe.

Deste modo, conclui-se que, mediante o TP nº 001/2013, o município contratou por meio da Oscip, dois profissionais médicos (clínico geral), com o custo de R\$ 44.370,73, cada.

Como não foi informado na prestação de contas o regime de trabalho dos profissionais em referência, destacando-se que o valor de referência é o da Tabela Salarial de 2015 (valor superior ao praticado no ano 2013), pode-se estimar que:

1. Se o serviço profissional foi efetivamente prestado em regime de 40 horas semanais, um médico custou ao cofre público municipal aproximadamente quatro vezes a mais do que um efetivo em início de carreira;
2. Se o serviço profissional foi efetivamente prestado em regime de 20 horas semanais, um médico custou ao cofre público municipal aproximadamente oito vezes a mais do que um efetivo em início de carreira;

Do mesmo modo, o valor praticado para os outros profissionais desse TP nº 001/2013 é bem superior, considerando a simétrica de análise acima: um odontólogo e um enfermeiro custaram, respectivamente, 150% e 200% a mais ao município.

Por fim, constata-se na prestação de contas as seguintes situações:

- a) Divergência nos valores informados pela Adesco e os informados pelos prestadores de serviços (pessoas jurídicas);
- b) Não comprovação por meio de nota fiscal de todos os valores informados a título de custo contra o parceiro público;
- c) Notas fiscais dos prestadores de serviços em data posterior ao fato gerador (casos de mais de três meses) e de forma manual;
- d) Recebimento de valores sem a efetiva emissão de nota fiscal por parte do prestador (contratado Adesco);

Em análise ao Plano de Trabalho nº 001/2013, do TP 002/2013 (Desenvolvimento Rural), é possível constatar no “Quadro de detalhamento de custos estimados para a realização do projeto” que a Adesco contrataria os seguintes profissionais, aos respectivos custos:

Tabela 5 – Detalhamento de custos estimados para a realização do projeto – TP 002/2013

Nº	Função	Qtde	Valor Unitário	Valor Total s/ Encargos	Valor Total c/ encargos OSCIP 35%	Valor Total com Encargos mensal
1	Engenheiro Agrônomo	1	R\$ 4.000,00	R\$ 4.000,00	R\$ 1.400,00	R\$ 5.400,00
2	Técnico em Apicultura	1	R\$ 2.000,00	R\$ 2.000,00	R\$ 700,00	R\$ 2.700,00
3	Técnico em Piscicultura	1	R\$ 4.000,00	R\$ 4.000,00	R\$ 1.400,00	R\$ 5.400,00
4	Técnico em Topografia	1	R\$ 5.000,00	R\$ 5.000,00	R\$ 1.750,00	R\$ 6.750,00
5	Técnico Agrícola	1	R\$ 2.700,00	R\$ 2.700,00	R\$ 945,00	R\$ 3.645,00
6	Médico Veterinário	1	R\$ 8.900,00	R\$ 8.900,00	R\$ 3.115,00	R\$ 12.015,00
7	Auxiliar Administrativo	1	R\$ 1.500,00	R\$ 1.500,00	R\$ 525,00	R\$ 2.025,00
8	Materiais de apoio e divulgação	1	R\$ 1.100,00	R\$ 1.100,00	R\$ 385,00	R\$ 1.485,00
	TOTAL DO CUSTO MENSAL - ESTIMADO			R\$ 29.200,00	R\$ 10.220,00	R\$ 39.420,00

Fonte: Análise de dados realizada pela Equipe de auditoria.

De modo semelhante, em análise ao Plano de Trabalho nº 001/2013, do TP 003/2013 (Meio Ambiente), é possível constatar no “Quadro de detalhamento de custos estimados para a realização do projeto” que a Adesco contrataria os seguintes profissionais, aos respectivos custos:

Tabela 6 – Detalhamento de custos estimados para a realização do projeto – TP 003/2013

Nº	Função	Qtde	Valor Unitário	Valor Total s/ Encargos	Valor Total c/ encargos OSCIP 35%	Valor Total com Encargos mensal
1	Engenheiro Florestal	1	R\$ 3.800,00	R\$ 3.800,00	R\$ 1.330,00	R\$ 5.130,00
2	Engenheiro Sanitarista	1	R\$ 3.600,00	R\$ 3.600,00	R\$ 1.260,00	R\$ 4.860,00
3	Coletores de Resíduos	4	R\$ 1.500,00	R\$ 6.000,00	R\$ 2.100,00	R\$ 8.100,00
4	Coletores de Resíduos II	1	R\$ 5.000,00	R\$ 5.000,00	R\$ 1.750,00	R\$ 6.750,00
5	Auxiliar Administrativo	1	R\$ 1.500,00	R\$ 1.500,00	R\$ 525,00	R\$ 2.025,00
6	Técnico Ambiental	1	R\$ 2.000,00	R\$ 2.000,00	R\$ 700,00	R\$ 2.700,00
7	Materiais de apoio e divulgação	1	R\$ 1.100,00	R\$ 1.100,00	R\$ 385,00	R\$ 1.485,00
	TOTAL DO CUSTO MENSAL - ESTIMADO			R\$ 23.000,00	R\$ 8.050,00	R\$ 31.050,00

Fonte: Análise de dados realizada pela Equipe de auditoria.

Ainda, na mesma metodologia, em análise ao Plano de Trabalho nº 001/2013, do TP 004/2013 (Assistência Social), é possível constatar no “Quadro de detalhamento de custos estimados para a realização do projeto” que a Adesco contrataria os seguintes profissionais, aos respectivos custos:

Tabela 7 – Detalhamento de custos estimados para a realização do projeto – TP 004/2013

Nº	Função	Qtde	Valor Unitário	Valor Total s/ Encargos	Valor Total c/ encargos OSCIP 35%	Valor Total com Encargos mensal
1	Coordenação em Psicologia	1	R\$ 3.500,00	R\$ 3.500,00	R\$ 1.225,00	R\$ 4.725,00
2	Advogado	1	R\$ 3.500,00	R\$ 3.500,00	R\$ 1.225,00	R\$ 4.725,00
3	Assistente Social	1	R\$ 3.500,00	R\$ 3.500,00	R\$ 1.225,00	R\$ 4.725,00
4	Agente de Recepção	1	R\$ 1.500,00	R\$ 1.500,00	R\$ 525,00	R\$ 2.025,00
5	Materiais de apoio e divulgação	1	R\$ 1.100,00	R\$ 1.100,00	R\$ 385,00	R\$ 1.485,00
	TOTAL DO CUSTO MENSAL - ESTIMADO			R\$ 13.100,00	R\$ 4.585,00	R\$ 17.685,00

Fonte: Análise de dados realizada pela Equipe de auditoria.

De modo igual, o teste foi aplicado nas outras prestações de contas e evidenciou-se os mesmos achados quanto à mão-de-obra cobrada do parceiro público: média de 100% a 200% superior aos cargos efetivos constantes do quadro de pessoal.

Conforme dados do sistema interno do TCE/MT, Aplic Cidadão, de 2013 a 2014, foram empenhados e liquidados R\$ 4.743.224,73 para a Adesco pelo município de Nova Ubiratã.

O limite constitucional do município no tocante aos gastos com pessoal do Poder Executivo, de 2010 a 2013, foi obedecido e variou de 41,70% a 48,71% da RCL. Ou seja, o município, no período, não atingiu o limite prudencial ($54,00 \times 95\% = 51,30\%$ da Receita Corrente Líquida) definido na Lei de Responsabilidade Fiscal com gastos com pessoal. Desse modo, considerando exclusivamente aos comandos da LRF, não existiu impedimento para a realização de concurso público destinado ao provimentos dos cargos da área de atuação do Termo de Parceria, de acordo com as necessidades municipais.

No que tange à Cláusula Quarta dos Termos de Parcerias, foi estabelecido que o parceiro público repassaria à Adesco os valores necessários à realização do Termo com **acréscimo de 35%**, para cobertura dos custos operacionais/administrativos e institucionais da Oscip.

Com objetivo de detalhar as remunerações e benefícios de pessoal pagos com os recursos oriundos do TP a seus diretores, empregados e consultores, foi solicitado ao gestor municipal o relatório analítico das despesas. Essas informações foram recebidas, considerando o período de 2009 até 2015.

Constatou-se, nesse sentido, que a Adesco contabiliza as seguintes despesas: gastos com alugueis de imóveis, consultorias, impostos e contribuições sobre os honorários pagos em consultoria, salários e encargos relativos ao pessoal vinculado ao administrativo, serviços de contabilidade, auditoria independente, serviços de autônomos, encargos sociais sobre os autônomos, despesas com viagens para treinamento e palestras de diretores, cursos em geral, serviços de advocacia, manutenção de sistemas e manutenções em geral.

Verificou-se que a Adesco não separa os gastos administrativos e operacionais por Termo de Parceria. Foram fornecidas somente planilhas gerais em que também estão relacionados os valores pertencentes a Termos de Parcerias vigentes em outros municípios, fato que impossibilita avaliar detalhadamente os gastos administrativos incorridos e vinculados especificamente a determinado município.

Não obstante, por meio dos relatórios de prestações de contas dos TP nº 001, nº 002, nº 003 e TP nº 004 relativos aos exercícios 2013/2014, é possível aferir o montante faturado contra o parceiro público assim como o valor cobrado a título de “Encargos Oscip”, conforme tabela a Seguir:

Tabela 8 - Valores faturados pela Adesco de 2013 e 2014 no município de Nova Ubitatã

Total de Faturado pela ADESCO - 2013/2014			
	Nova Ubitatã		
Ano	2013	2014	Total
Valor Sem Encargos	R\$ 1.562.906,29	R\$ 1.822.617,05	R\$ 3.385.523,34
(+) Encargos	R\$ 547.020,32	R\$ 637.916,08	R\$ 1.184.936,40
(=) Valor Total	R\$ 2.109.926,61	R\$ 2.460.533,13	R\$ 4.570.459,74
% Encargos s/ Fatura	35,00%	35,00%	35,00%

Fonte: Relatórios de Prestação de Contas Adesco.

Por meio das prestações de contas da Adesco, no período compreendido entre 2013 a 2014, foi faturado contra o parceiro público um total de R\$ 4.570.459,74.

Nesse valor estão compreendidos os custos constantes no parágrafo único da Cláusula Segunda dos Termos de Parcerias (Do plano de trabalho, das metas, dos indicadores de desempenho e da previsão de receitas e despesas).

O valor total dos “Encargos Oscip” sobre o montante para o mesmo período foi de R\$ 1.184.936,40, o que representa um custo adicional para o município de 35,00% sobre o valor repassado à Adesco.

Conforme preconiza o art. 19 da Decreto nº 3.100/99, a Oscip deverá realizar auditoria independente da aplicação dos recursos objetos do Termo de Parceria de acordo com a alínea “c”, inciso VII, do art. 4º da Lei nº 9.790, de 1999, nos casos em que o montante de recursos for maior ou igual a R\$ 600.000 reais.

O disposto aplica-se, também, aos casos onde a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público celebre concomitantemente vários Termos de Parceria com um ou vários órgãos estatais e cuja soma ultrapasse aquele valor.

Nesse intuito, e considerando que o montante dos termos ultrapassou o limite exigido em lei, foi solicitado o Parecer de Auditoria Independente da efetiva aplicação dos recursos públicos visando recebidos pela Adesco.

De forma genérica, a Adesco apresentou os pareceres independentes, de 2010 a 2014, acerca das demonstrações financeiras que compreendem o Balanço Patrimonial, as respectivas Demonstrações do Resultado, das Mutações do Patrimônio Social e dos Fluxos de Caixa.

Contudo, constatou-se que em nenhum dispositivo dos pareceres há análise acerca da legalidade e da efetiva aplicação dos recursos públicos objetos dos Termos de Parceria.

Deste modo, conclui-se que tanto a celebração dos TP nº 001 e TP nº 002/2009, quanto os respectivos aditamentos, não obedeceram à legislação no tocante à exigência de apresentação de parecer de auditoria independente quando os recursos somados ultrapassassem o montante de R\$ 600 mil.

2.3 Análise do termo de parceria firmado pelo município de Sinop/MT

A Adesco firmou o Termo de Parceria nº 001/2014 – Concurso de Projeto nº 001/2014 – com o município de Sinop em 19.5.2014 visando à modernização da gestão pública municipal, por meio de ações que possibilitem a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos à população nas diversas áreas de atuação da Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura Municipal.

O termo previa prazo de vigência de 12 meses podendo ser renovado até o limite de 60 meses. Em 18.5.2015 teve seu primeiro termo aditivo, o qual prorrogou sua vigência até 18.05.2016.

Por meio do Relatório Preliminar nº 203.998/2014, da Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoas, o TCE/MT realizou uma auditoria na Folha de Pagamento da Prefeitura Municipal de Sinop/MT, incluindo a análise do Termo de Parceria nº 001/2014 com a Adesco.

Esta análise será apresentada no que se refere ao objeto da auditoria especial em curso, em atendimento à solicitação do Ministério Público de Mato Grosso. No item 9 do Relatório nº 203998/2014, é informado que:

9. TERMO DE PARCERIA COM A Oscip Adesco

*À título de prelúdio, informamos que o Município de Sinop celebrou em 19 de maio de 2014 o **Termo de Parceria nº 01/2014** com a Agência de Desenvolvimento Econômico Social do Centro-Oeste – Adesco (ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO - Oscip) com as seguintes características:*

Do objeto:

Formação de vínculo de cooperação por meio de Termo de Parceria, visando o fomento e a realização de atividades de interesse público no desenvolvimento de programas de governo, através de bens e serviços, realização de atividades, eventos, consultorias, cooperação técnica, a assessoria seguindo as diretrizes estabelecidas na lei nº 9.790 de 23 de março de 1999, regulamentada pelo decreto n 3.100 de 30 de junho de 1999 e lei municipal nº 1201 de 25 de novembro de 2009, nas diversas áreas de atuação da Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura Municipal de Sinop.

Em análise ao Concurso de Projetos que deu origem ao Termo de Parceria nº 01/2014, contatou-se:

- ausência da previsão específica de finalidade para “promoção gratuita de saúde”, conforme previsto no art. 3.º, IV da Lei n.º 9.790/99, consta cadastro junto a Secretaria Nacional de Justiça como AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO CENSO OESTE - “Adesco” - CGC/CNPJ 08.175.039/0001-51 como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

- não houve comprovação da referida Oscip ter realizado atividades concernentes à “promoção gratuita de saúde”, APENAS declarações de haver DESEMPENHADO FUNÇÕES na Secretaria de Saúde do município de Sorriso, sem mencionar “promoção gratuita de saúde”.

Convidado pela administração pública municipal a manifestar-se sobre o assunto, o Controle Interno por meio da Nota Técnica nº 07/2014, doc. 41, concluiu que:

Diante de todo o exposto tem-se que:

1) Caso comprovada a necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde, e constatada a impossibilidade de ampliação imediata, há a possibilidade de firmar parceria com Oscip da área (observadas as regras para contratação);

2) Para ser legítima a parceria, devem ser observadas as formas em que a Oscip pode ser contratada, ou seja, através da execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, **por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros; ou através da prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.**

3) Neste caso o lançamento das despesas deve correr pela dotação “transferências correntes 33.50” e não “aplicação direta 33.90”.

4) **O formato proposto pelo Edital indica a interposição de mão-de-obra por meio de Oscip, uma vez que os servidores seriam contratados pela Oscip para atuar nas dependências, e sob a gestão da ‘Gerência da Secretaria Municipal de Saúde’.**

5) **A terceirização ilícita, se consumada, deverá ter os gastos com pessoal considerados para fins de cômputo de limites. No entanto, a orientação da Unidade de Controle Interno é que não seja firmada parceria sob esta perspectiva.**

Conforme o Anexo I do Edital, doc. 40, a parceria propõe a **contratação de profissionais para atuarem nas estruturas do município, e sob a gestão da Secretaria Municipal de Saúde**, que contraria o estabelecido pelo parágrafo único, art. 3º, da Lei Federal 9.790/99, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências, in verbis:

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades: (...)

IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se **mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins. (g.n)**

De acordo com o Anexo I – Termo de Referência – Concurso Público nº 001/2014, doc. 40, consta no subitem, 5 – Metodologia, a seguinte observação: “(...)

Para tanto, certamente, a Oscip deverá contratar profissionais para complementar as equipes dos programas da Secretaria de Saúde. A equipe que fará parte da parceria deverá ser discriminada em tabela que deverá obedecer às discriminações quanto à legalidade, profissão, horas mensais e valor mensal a ser despendido para desenvolver as atividades.

O regime de contratação dos empregados deverá obedecer ao ordenamento jurídico, devendo a concorrente apresentar o fundamento legal para o regime jurídico de contratação que optou. **O município fornecerá a infraestrutura necessária para o desenvolvimento do projeto.”**

Consta ainda, no subitem 5.1 – Estimativas dos Recursos Necessários, que o quadro de colaboradores será composto da seguinte forma:

Tabela 9 – Estimativa dos Recursos Humanos necessários

Função	Horas Técnicas	Quantidade
Assistente Social	40 horas	2
Auxiliar Administrativo	40 horas	35
Auxiliar de Saúde Bucal	40 horas	21
Biomédico	40 horas	6
Endocrinologista	20 horas	1
Endodontista	20 horas	1
Enfermeiro	40 horas	20
Farmacêutico	40 horas	5
Infectologista	20 horas	1
Infectologista	40 horas	1
Médico Cardiologista	20 horas	1
Médico Clínico Geral	40 horas	17
Médico Gastrologista	20 horas	1
Médico Geriatria	20 horas	1
Médico Ginecologista	20 horas	1
Médico Hematologista	20 horas	1
Médico Mastologista	20 horas	1
Médico Nefrologista	20 horas	1
Médico Neurocirurgião	20 horas	1
Médico Neurologista	20 horas	1
Médico Neuropediatria	20 horas	1
Médico Otorrinolaringologista	20 horas	1
Médico Pediatra	20 horas	1
Médico Pneumologista	20 horas	1
Médico Proctologista	20 horas	1
Médico Psiquiatra	20 horas	1
Médico Psiquiatra	40 horas	1
Médico Reumatologista	20 horas	1
Médico Urologista	20 horas	1
Nutricionista	40 horas	3
Odontólogo	40 horas	20
Odontopediatra	40 horas	1
Oftalmologista	20 horas	1
Oncologista	20 horas	1
Ortodontista	40 horas	1
Ortopedista	20 horas	1
Protesista	20 horas	1
Psicólogo	40 horas	5
Técnico de Enfermagem	40 horas	40
Técnico em Higiene Dentária	40 horas	16
Técnico em Laboratório	40 horas	28
Técnico Prótese	40 horas	1
Técnico Segurança no Trabalho	40 horas	2
Terapeuta Ocupacional	40 horas	4
TOTAL		253

Fonte: Análise de dados realizada pela Equipe de auditoria.

Assim, segundo o Anexo I do Termo de Referência nº 01/2014 serão contratados mediante a Oscip – Adesco o total de 253 cargos públicos.

É importante destacar que a maioria dos cargos estão **previstos na Lei Municipal 1.604/2011, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores Públicos de Sinop, aos quais são inerentes atividades-fim da Administração Pública, e portanto, deveriam ser preenchidos mediante concurso público, em respeito ao inciso II do artigo 37 da Constituição Federal.**

Ademais, o Termo de Parceria nº 01/2014 fora assinado em 19 de maio de 2014, quando o município estava com o gasto de pessoal acima do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei nº 101/2000 (art. 20, inciso III alínea “b”), **estando impedido de realizar contratação de pessoal à qualquer título, conforme previsto pelo inciso IV do parágrafo único do artigo 22, do mesmo diploma legal, in verbis:**

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: (...)

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

Desta forma o Termo de Parceria firmado com a Oscip- Adesco não preenche os requisitos necessários para celebração deste tipo de instrumento nos termos da lei, conforme citamos anteriormente, senão vejamos:

*a) não restou demonstrado que a Oscip possui **qualificação para realização de atividades na área de prestação gratuita de saúde, mediante seus recursos próprios, visto que segundo o edital do Termo de parceria prevê a contratação de profissionais para atuarem nas estruturas do município, e sob a gestão da Secretaria Municipal de Saúde, que contraria o estabelecido pelo parágrafo único, art. 3º, da Lei Federal 9.790/99.***

b) *não houve justificativa plausível para a contratação comprovando a **excepcionalidade de terceirização**, visto que a Prefeitura de Sinop não realiza Concurso Público desde 2008 (sete anos) e vem contratando funcionários por meio de Processo Seletivo Público, que custa mais caro aos cofres públicos;*

c) *violação ao princípio do concurso público, visto que os cargos estão previstos na Lei Municipal 1.604/2011, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores Públicos de Sinop, aos quais são inerentes atividades-fim da Administração Pública, devendo ser preenchidos mediante concurso público;*

d) *não inclusão dos valores pagos a Oscip no cálculo das despesas com pessoal, uma vez tratarem-se de despesas oriundas de terceirização (§1º art. 18, LRF).*

O que pode se constatar é que o gestor se utilizou do instrumento legal do Termos de Parceria para convertê-lo terceirização para contratação de servidores. A conta deste Termo de Parceria se traduz no mero repasse de verba pública para entidade que deverá assumir os encargos trabalhistas inerentes.

As meras contratações de profissionais para prestarem serviços públicos diretos ofendem não só a natureza dos termos de parceria (que se pautam em programas e resultados) mas também a obrigatoriedade do concurso público, previsto no art. 37, inciso II da Constituição Federal.

Soma-se a isso que a transferência de receita pública para Oscip, quando se tratar de mera terceirização dificulta a atividade fiscalizatória da boa aplicação da verba pública, uma vez que a Oscip presta contas exclusivamente ao gestor que, em seguida, presta contas ao Tribunal de Contas e outros órgãos.

Sobre o tema, ressalta-se que o Ministério Público do Estado de Mato Grosso, por meio da 4ª Promotoria de Justiça Cível de Sinop, ingressou com ação civil pública, com pedido liminar no dia 11 de setembro de 2014, SIMP nº 0001015-005/2014 – Inquérito Civil nº 08/2014, requerendo a suspensão de todos os efeitos da parceria firmada entre o município e a Oscip - Adesco – Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste.

Convém informar que a equipe de auditoria não obteve acesso às informações referentes as contratações efetuadas através da Oscip – Adesco durante a vistoria in loco ao município, os documentos analisados foram:

- Concurso de Projetos n° 01/2014, que selecionou entidade de direito privado sem fins lucrativos qualificadas como Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip – Volume I e II;

- Termo de Parceria n° 01/2014 assinado em 19.05.2014;

- Razão Analítico ao credor Adesco de 01.01.2014 até 24.07.2014, onde consta empenhado o valor de R\$ 989.714,00.

Consta no Sistema Aplic deste Tribunal que a Prefeitura Municipal de Sinop empenhou em favor da Oscip – Adesco o valor de R\$ 1.188,441,00 até o dia 26.08.2014.

Ante a ausência de informações quanto às contratações realizadas pela Adesco, para prestarem serviços à Prefeitura Municipal de Sinop, solicitamos do Controle Interno Municipal para esclarecimento de quais foram os profissionais contratados até o momento.

Por meio do Ofício n° 2387/RH/SMS2014 de 24.10.2014, doc. 42, o Coordenador do Recursos Humanos da Secretaria Municipal de Saúde, Sr. Robinson Martins, conjuntamente com o Secretário Municipal de Saúde, Sr. Francisco Specian Junior, encaminhou informações referentes aos profissionais contratados mediante a Oscip - Adesco, conforme Anexo X deste Relatório Técnico Preliminar.

De acordo com os referidos documentos foram contratados 80 profissionais nas seguintes quantidades: 24 médicos; 2 fisioterapeutas; 3 biomédicos; 2 enfermeiros; 3 farmacêutico/bioquímicos; 1 dentista; 13 auxiliar administrativos; 1 assistente administrativo; 1 auxiliar de consultório dentário; 10 técnicos de enfermagem; 4 técnicos de laboratório e 6 zeladores.

Também realizamos buscas na internet e encontramos reportagem no site da gazeta digital de 17 de setembro de 2014, com a seguinte matéria:

O Ministério Público Estadual requereu a suspensão de parceria firmada entre o município de Sinop (500 km ao norte de Cuiabá) e a Oscip Adesco – Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste. Com um custo estimado de R\$ 22,2 milhões, o MPE sustenta que a parceria teve como finalidade a terceirização de pessoal para a prestação de serviços públicos. O prefeito do município, Juarez Alves da Costa (PMDB) foi acionado.

Na ação, a promotora de Justiça Audrey Ility destaca que o município vem burlando a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no que se refere ao limite estabelecido para gastos com pessoal. (...)

Além da suspensão dos efeitos da parceria firmada entre o município e a Oscip, o MPE requereu ao Poder Judiciário que determine ao município a imediata regularização dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. No julgamento de mérito, o MPE pleiteia a declaração da ilegalidade da parceria e a devolução aos cofres públicos. (Com MPE) Fonte: <https://www.gazetadigital.com.br/conteudo/show/secao/9/materia/429082/t/mpe-requer-suspensao-de-terceirizacao->

Diante dos fatos narrados acima, propõe-se que a Prefeitura Municipal de Sinop suspenda os pagamentos a serem realizados com a Oscip Adesco, e ainda, que declare nulo o Termo de Parceria nº 01/2014, firmado entre a Prefeitura Municipal de Sinop e Oscip - Adesco, em razão de resumirem-se a meras contratações de profissionais para prestarem serviços públicos diretos alheias à obrigatoriedade do concurso público, previsto no art. 37, inciso II da Constituição Federal.

Com relação ao fato de que a Oscip - Adesco não comprovou no processo licitatório, **qualificação para realização de atividades na área de prestação gratuita de saúde, mediante seus recursos próprios**, contrariando o estabelecido pelo parágrafo único, art. 3º, da Lei Federal 9.790/99, sugere-se o envio destes autos à Relatoria do Conselheiro Antônio Joaquim, para conhecimento e providências cabíveis. (...)

Instado a manifestar-se acerca dos apontamentos constantes no Relatório Preliminar nº 203998/2014, a defesa do gestor público apresentou os argumentos à equipe técnica deste Tribunal. Conforme demonstra-se ao final da análise da defesa, a equipe técnica entendeu que os argumentos apresentados não contribuiriam para sanar as irregularidades no tocante à contratação de mão-de-obra interposta pelo município. Cola-se trechos da redefesa: (...)

Dessa forma, ficam mantidas as seguintes irregularidades:

11.15. 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).

11.15.1. Não houve justificativa plausível para a contratação comprovando a excepcionalidade de terceirização, visto que a Prefeitura de Sinop não realiza Concurso Público desde 2008 (sete anos) e vem contratando funcionários por meio de Processo Seletivo Público. **Item 9.**

11.15.2. Não inclusão dos valores pagos a Oscip no cálculo das despesas com pessoal, uma vez tratarem-se de despesas oriundas de terceirização (§1º art. 18, LRF). **Item 9.**

IRREGULARIDADES MANTIDAS

Continuando a análise, conforme dados do sistema interno do TCE/MT, Aplicação Cidadão, em 2014 foram empenhados e liquidados pelo município de Sinop/MT, o montante de R\$ 3.115.877,71 à Adesco.

No que tange à Cláusula Quarta do TP nº 001/2014, estabelece que o parceiro público repassará à Adesco os valores necessários à realização do Termo com **acréscimo de 35%** para cobertura dos custos operacionais/administrativos e institucionais da Oscip.

Com objetivo de detalhar as remunerações e benefícios de pessoal pagos com recursos oriundos do TP a seus diretores, empregados e consultores, este Tribunal solicitou ao gestor municipal esse discriminatório. De forma indireta, a Adesco forneceu essas informações por meio de planilhas de 2009 até 2015.

Constatou-se, nesse sentido, que a Adesco contabiliza as seguintes despesas: gastos com aluguéis de imóveis, consultorias, impostos e contribuições sobre os honorários pagos em consultoria, salários e encargos relativos ao pessoal vinculado ao administrativo, serviços de contabilidade, auditoria independente, serviços de autônomos, encargos sociais sobre os autônomos, despesas com viagens para treinamento e palestras de diretores, cursos em geral, serviços de advocacia, manutenção de sistemas e manutenções em geral.

Verificou-se que a Adesco não separa os gastos administrativos e operacionais por Termo de Parceria. Foram fornecidas somente planilhas gerais em que também estão relacionados os valores pertencentes a Termos de Parcerias vigentes em outros municípios, fato que impossibilita avaliar detalhadamente os gastos administrativos incorridos e vinculados especificamente a determinado município.

Assim, levando em consideração o montante empenhado e liquidado pela município à Adesco, em 2014, por meio do TP nº 001/2014 é possível aferir o montante faturado contra o parceiro público a título de “encargos Oscip”.

Tabela 10 – Valores empenhados e liquidados – TP nº 001/2014

Total Faturado pela ADESCO - 2014			
	SINOP		
Ano		2014	Total
Valor Sem Encargos		R\$ 2.308.057,56	R\$ 2.308.057,56
(+) Encargos		R\$ 807.820,15	R\$ 807.820,15
(=) Valor Total		R\$ 3.115.877,71	R\$ 3.115.877,71
% Encargos s/ Fatura		35,00%	35,00%

Fonte: Sistema Aplic e Equipe Técnica TCE/MT.

Conforme se assevera, no curto período de atuação da Adesco em 2014 no município, constata-se um desembolso no montante de R\$ 807.820,15 com encargos administrativos/operacionais “Encargos Oscip”, que corresponde a 35% do valor faturado pela Adesco contra o município.

Nesse valor estão compreendidos os custos constantes no parágrafo único da Cláusula Segunda dos Termos de Parcerias (Do plano de trabalho, das metas, dos indicadores de desempenho e da previsão de receitas e despesas).

Conforme preconiza o art. 19 da Decreto nº 3.100/99, a Oscip deverá realizar auditoria independente da aplicação dos recursos objetos do Termo de Parceria de acordo com a alínea "c", inciso VII, do art. 4º da Lei nº 9.790, de 1999, nos casos em que o montante de recursos for maior ou igual a R\$ 600.000 reais.

O disposto aplica-se, também, aos casos onde a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público celebre concomitantemente vários Termos de Parceria com um ou vários órgãos estatais e cuja soma ultrapasse aquele valor.

Nesse intuito, e considerando que o montante dos termos ultrapassou o limite exigido em lei, foi solicitado o Parecer de Auditoria Independente da efetiva aplicação dos recursos públicos visando recebidos pela Adesco.

De forma genérica, a Adesco apresentou os pareceres independentes, de 2010 a 2014, acerca das demonstrações financeiras que compreendem o Balanço Patrimonial, as respectivas Demonstrações do Resultado, das Mutações do Patrimônio Social e dos Fluxos de Caixa.

Contudo, constatou-se que em nenhum dispositivo dos pareceres há análise acerca da legalidade e da efetiva aplicação dos recursos públicos objetos dos Termos de Pareceria.

Deste modo, conclui-se que a celebração dos TP nº 001 e com os respectivos aditamentos não obedeceram a legislação no tocante à exigência de apresentação de parecer de auditoria independente quando os recursos somados ultrapassem o montante de R\$ 600 mil.

2.4 Análise do termo de parceria firmado pelo município de Sorriso/MT

O município de Sorriso contratou, de forma inicial, os serviços da Adesco por meio do Termo de Referência de Contratação de Oscip emergencial, calçado no Decreto Municipal nº 001/2013, de 01.01.2013, que dispõe acerca de normas e medidas administrativas no tocante aos atos financeiros, contábeis, administrativos e patrimoniais a serem observados pelos órgãos e entidades da administração municipal pertinente ao início do exercício.

Assim, por meio desse Termo de Referência e do processo de Dispensa de Licitação nº 002/2013, a Adesco foi contratada pelo prazo emergencial de 90 dias para atender a Secretaria Municipal de Saúde.

Em 01.7.2013, o município firmou o Termo de Parceria nº 002/2013, para atuação nas diversas áreas do município, que seriam definidas conforme área do projeto. Este documento previa o término de parceria para 31.12.2016, com possibilidade de prorrogação até o limite de 60 meses.

Em 10.7.2013, por meio do Concurso de Projeto nº 001/2013, o município firmou o Termo de Parceria nº 003/2013, para atuação na área de saúde. Este documento prevê o término de parceria para 31.12.2016, com possibilidade de prorrogação até o limite de 60 meses.

Em 01.10.2013, o município firmou o Termo de Parceria nº 004/2013, para atuação na Secretaria Municipal da Cidade do município.

Em todos os Termos de Parcerias descritos anteriormente, estão previstos o custo adicional ao parceiro público a título de encargos operacionais/administrativos no montante de 32% sobre o valor dos serviços prestados.

O § 1º do Art. 10 da Lei nº 9.790/99, preconiza que a celebração do Termo de Parceria seja **precedida** de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo.

Por meio do Ofício nº 001/2015 foi solicitado ao gestor municipal de Sorriso, Senhor Dilceu Rossato, a consulta, assim como as eventuais recomendações ou sugestões dos respectivos conselhos envolvidos. Mediante o Ofício SEFAZ nº 160/2015 foram apresentadas informações, contudo, não existiram os respectivos documentos acerca da consulta.

Deste modo, conclui-se que tanto a celebração do Termo de Parceria nº 001/2009, como os respectivos aditamentos, ocorreram de forma **irregular** no que tange à obrigatoriedade de consulta prévia aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas envolvidas.

Conforme dados do sistema interno do TCE/MT, Aplic Cidadão, de 2013 a 2014, foram empenhados e liquidados pelo município de Sorriso aproximadamente 21,2 milhões de reais para Adesco.

Destaca-se que os limites constitucionais do município no tocante aos gastos com pessoal do Poder Executivo, de 2010 a 2014, foram obedecidos, variando de 42,39% a 50,93%.

Constata-se, portanto, que no período avaliado, o município não atingiu o limite prudencial ($54,00 \times 95\% = 51,30\%$ da RCL) definido na Lei de Responsabilidade Fiscal com gastos com pessoal. Desse modo, considerando exclusivamente aos comandos da LRF, não existiu impedimento para a realização de concurso público destinado ao provimentos dos cargos da área de atuação do Termo de Parceria, de acordo com as necessidades municipais.

No que tange à Cláusula Quarta dos Termos de Parceria, estabelece que o parceiro público repassará à Adesco os valores necessários à realização do Termo com **acréscimo de 32%** para cobertura dos custos operacionais/administrativos e institucionais da Oscip.

Com objetivo de detalhar as remunerações e benefícios de pessoal pagos com recursos oriundos do TP a seus diretores, empregados e consultores, este Tribunal solicitou ao gestor municipal esse discriminatório. De forma indireta, a Adesco forneceu essas informações por meio de planilhas de 2009 até 2015.

Constatou-se, nesse sentido, que a Adesco contabiliza as seguintes despesas: gastos com alugueis de imóveis, consultorias, impostos e contribuições sobre os honorários pagos em consultoria, salários e encargos relativos ao pessoal vinculado ao administrativo, serviços de contabilidade, auditoria independente, serviços de autônomos, encargos sociais sobre os autônomos, despesas com viagens para treinamento e palestras de diretores, cursos em geral, serviços de advocacia, manutenção de sistemas e manutenções em geral.

Verificou-se que a Adesco não separa os gastos administrativos e operacionais por Termo de Parceria. Foram fornecidas somente planilhas gerais em que também estão relacionados os valores pertencentes a Termos de Parcerias vigentes em outros municípios, fato que impossibilita avaliar detalhadamente os gastos administrativos incorridos e vinculados especificamente a determinado município.

Não obstante, por meio dos relatórios de prestação de contas TP's nº (001, 002, 003 e 004) emitidos pela Adesco, é possível aferir o montante faturado contra o parceiro público assim como o valor cobrado a títulos de "encargos Oscip".

Tabela 11 – Valores empenhados e liquidados – TP nº 001, 002, 002 e 004

Total de Faturado pela ADESCO - 2013/2014				
	Sorriso			
Ano		2013	2014	Total
Valor Sem Encargos		R\$ 7.236.775,83	R\$ 8.295.906,48	R\$ 15.532.682,31
(+) Encargos		R\$ 2.205.372,00	R\$ 2.944.800,14	R\$ 5.150.172,14
(=) Valor Total		R\$ 9.442.147,83	R\$ 11.240.706,62	R\$ 20.682.854,45
% Encargos s/ Fatura		30,47%	35,50%	33,16%

Fonte: Relatórios de Prestação de Contas Adesco.

Conforme se assevera, de 2013 a 2014, a Oscip obteve um montante de R\$ 5.150.172,14, conforme informações prestadas por meio do Ofício SEFAZ nº 160/2015.

Nesse valor estão compreendidos os custos constantes no parágrafo único da Cláusula Segunda dos Termos de Parcerias (Do plano de trabalho, das metas, dos indicadores de desempenho e da previsão de receitas e despesas).

Conforme preconiza o art. 19 da Decreto nº 3.100/99, a Oscip deverá realizar auditoria independente da aplicação dos recursos objetos do Termo de Parceria de acordo com a alínea "c", inciso VII, do art. 4º da Lei nº 9.790, de 1999, nos casos em que o montante de recursos for maior ou igual a R\$ 600.000 reais.

O disposto aplica-se, também, aos casos onde a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público celebre concomitantemente vários Termos de Parceria com um ou vários órgãos estatais e cuja soma ultrapasse aquele valor.

Nesse intuito, e considerando que o montante dos termos ultrapassou o limite exigido em lei, foi solicitado o Parecer de Auditoria Independente da efetiva aplicação dos recursos públicos visando recebidos pela Adesco.

De forma genérica, a Adesco apresentou os pareceres independentes, de 2010 a 2014, acerca das demonstrações financeiras que compreendem o Balanço Patrimonial, as respectivas Demonstrações do Resultado, das Mutações do Patrimônio Social e dos Fluxos de Caixa.

Deste modo, conclui-se que a celebração dos TP's nº 001, nº 002, nº 003 e nº 004, assim como os respectivos aditamentos, não obedeceram à legislação no tocante à exigência de apresentação de parecer de auditoria independente quando os recursos somados ultrapassem o montante de R\$ 600.000,00.

3. DAS CONSTATAÇÕES COMUNS AOS QUATROS MUNICÍPIOS

A substituição irregular de mão de obra, no tocante à burla da contratação, é uma das análises suscitadas pelo Ministério Público de Mato Grosso com relação às parcerias firmadas pelos municípios de Marilândia/MT, Nova Ubiratã/MT, Sorriso/MT e Sinop/MT com a Adesco. Nesse sentido, esse trabalho analisou as áreas de atuações dos termos de parcerias firmados pelos municípios.

De modo geral, a maior representatividade de atuação firmada pela Adesco junto aos municípios recai sobre a área da **saúde**, fato que coloca sobre nessa esfera o maior volume de recursos públicos envolvidos em função da alocação/contratação de pessoal para o desenvolvimento das atividades objeto do projeto.

Assim, a legislação correlatada quanto à investidura em cargos públicos preconiza o seguinte:

Constituição Federal de 1988:

Art 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e também, ao seguinte: (...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (...)

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Sobre a participação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público nas atividades do Estado, cita-se o entendimento do TCE do Estado de Pernambuco:

T.C. nº 0544/02 do TCE de Pernambuco - Processo TC nº 0200880-4:

“O objetivo da Lei nº 9.790/99 é instituir parceria entre o Poder Público e uma organização não governamental qualificada, sob certas condições, a prestar atividade de interesse público mediante fomento.

Tem atuação na área de serviços públicos não exclusivos do Estado. Trata-se, portanto, de um instrumento que permite tão-somente a cooperação, a colaboração da Oscip com o ente público. Não pode haver a transferência completa de um serviço que incumbe ao Poder Público. Não pode haver remuneração por serviços prestados, sob pena de caracterizar um contrato e não um Termo de Parceria.

O incentivo, na modalidade de fomento, é prestado sob a forma de auxílio ou subvenção. Por se tratar de transferência de recursos públicos, a Oscip obriga-se a prestar contas não só ao ente repassador da verba, mas também ao Tribunal de Contas, por força do art. 70, parágrafo Único, da Constituição Federal. **A utilização do Termo de Parceria com uma Oscip com o fim de burlar o princípio constitucional do concurso público sujeita o responsável à punição, nos termos do artigo 37, § 2º, da Constituição Federal”.**

TC nº 1134/04 do TCE de Pernambuco - Processo TC nº 0301499-0:

“A participação de instituições privadas na prestação dos serviços sociais do Estado, sejam Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público ou não, **dar-se-á exclusivamente em caráter complementar, em suas próprias instalações e com seus próprios recursos humanos e materiais, mediante contrato, convênio ou termo de parceria, quando a estrutura do Poder Público se mostrar insuficiente na prestação desses serviços”.**

A legislação que rege a qualificação como Oscip preceitua que a entidade que tem, dentre as suas finalidades, a da prestação de serviços de educação ou de saúde, deve prestá-los de forma gratuita e com recursos próprios, **sem condicionar tal prestação ao recebimento de doação, contrapartida ou qualquer outro equivalente.**

É o que se extrai do art. 3º, incisos III e IV, da Lei nº 9.790/99 bem como do art. 6º do Decreto nº 3.100/99, conforme transcrito:

Lei nº 9.790/99:

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades: (...)

III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

Decreto nº 3.100/99:

Art. 6º Para fins do art. 3º da Lei no 9.790, de 1999, entende-se:

I - como Assistência Social, o desenvolvimento das atividades previstas no art. 3º da Lei Orgânica da Assistência Social;

II - por promoção gratuita da saúde e educação, a prestação destes serviços realizada pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público mediante financiamento com seus próprios recursos.

§ 1º Não são considerados recursos próprios aqueles gerados pela cobrança de serviços de qualquer pessoa física ou jurídica, ou obtidos em virtude de repasse ou arrecadação compulsória.

§ 2º O condicionamento da prestação de serviço ao recebimento de doação, contrapartida ou equivalente não pode ser considerado como promoção gratuita do serviço.

Portanto, nos termos do art. 6º, do Decreto nº 3.100/99, por promoção gratuita da saúde e educação, entende-se que a prestação destes serviços será realizada pela Oscip **mediante financiamento com seus próprios recursos. Não são considerados recursos próprios aqueles gerados pela cobrança de serviços de qualquer pessoa física ou jurídica, ou obtidos em virtude de repasse ou arrecadação compulsória. O condicionamento da prestação de serviço ao recebimento de doação, contrapartida ou equivalente não pode ser considerado como promoção gratuita do serviço.**

Assim, fica claro que a Oscip Adesco objetiva prestar serviços de saúde e/ou outros, deve comprometer-se a prestá-los de forma gratuita, sob pena do indeferimento ou da perda, conforme o caso, de sua qualificação.

Para que não haja dúvidas quanto a este comprometimento, a entidade prestadora de serviços de saúde e outros, **deve fazer constar expressamente em seu estatuto que tais atividades serão prestadas com recursos próprios e de forma inteiramente gratuita para seus beneficiários.**

Contudo, no Estatuto da Adesco, **NÃO CONSTA QUE AS ATIVIDADES SERÃO PRESTADAS COM RECURSOS PRÓPRIOS E DE FORMA GRATUITA.**

Conforme os planos de trabalhos analisados, defere-se que foram contratados pela Adesco centenas de cargos públicos, sendo que a maioria desse cargos estavam previstos nos Planos de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores públicos municipais, aos quais são inerentes à atividade-fim da Administração Pública, e portanto, deveriam ser preenchidos mediante concurso público, em respeito ao inciso II do artigo 37 da Constituição Federal.

Certifica-se também, nos planos analisados, que os recursos necessários para a execução dos projetos versavam estritamente sobre a contratação de pessoal (cargos estes previstos em lei), com utilização de infraestruturas fornecidas pelos municípios, **resumindo-se, portanto, em terceirização**, como consta do Anexo I – Termo de Referência – Concurso Público nº 001/2014 (Município de SINOP), doc. 40, subitem, 5 – Metodologia, a seguinte observação:

“(…) Para tanto, certamente, a Oscip deverá contratar profissionais para complementar as equipes dos programas da Secretaria de Saúde. A equipe que fará parte da parceria deverá ser discriminada em tabela que deverá obedecer às discriminações quanto à legalidade, profissão, horas mensais e valor mensal a ser despendido para desenvolver as atividades.

O regime de contratação dos empregados deverá obedecer ao ordenamento jurídico, devendo a concorrente apresentar o fundamento legal para o regime jurídico de contratação que optou. **O município fornecerá a infraestrutura necessária para o desenvolvimento do projeto.”**

Apresenta-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. A União Federal deve providenciar e fornecer os recursos necessários à viabilização do respectivo provimento dos cargos da Autarquia, mediante concurso público, sendo tal medida administrativa mera consequência lógica da procedência do pedido. - **É juridicamente aceitável a celebração de termo de parceria entre o Poder Público e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - Oscip, mas torna-se incabível a utilização desse expediente, quando contratados prestadores de serviços terceirizados para o exercício de funções próprias da atividade fim da entidade pública.**

- Tal distorção mais se agrava quando comprovado que auxiliar de enfermagem aprovada em primeiro lugar no concurso para o cargo, não foi nomeada em detrimento de terceirizada que no mesmo concurso galgara posição posterior ao décimo lugar.

- As contratações irregulares foram sobejamente identificadas nos autos e a obrigação do poder público viabilizar a regularização dessa situação é confirmada também pelas diversas manifestações do MPF.

(STF - AI: 848031 PE , Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 28/09/2011, Data de Publicação: DJe-195 DIVULG 10/10/2011 PUBLIC 11/10/2011)

Demonstra-se, portanto, que os serviços contratados por meio de Oscip, de fato, apresentam-se como terceirização de atividade-fim da administração, por se tratar de serviços de saúde, cujos cargos constam nos Planos de Cargos Carreiras e Salários dos municípios, a ser preenchidos mediante concurso público (art. 37, inciso II da Constituição Federal).

Ademias, não ficou comprovado que a Oscip Adesco, empresa prestadora de serviços de saúde e/ou outros, **possui expressamente em seu estatuto que tais atividades serão prestadas com recursos próprios e de forma inteiramente gratuita para seus beneficiários**, como determina o art. 3º, incisos III e IV, da Lei nº 9.790/99 bem como do art. 6º do Decreto nº 3.100/99.

Assim, entende-se que os recursos repassados à entidade Adesco, em consonância com a Lei Complementar nº 101/2000, devem ser consideradas no cálculo das despesas com pessoal, por tratarem de despesas oriundas de terceirização de uma atividade-fim do Estado.

Nesse bojo, a equipe constatou que a Adesco cobra dos parceiros públicos uma taxa visando cobrir seus custos **operacionais/administrativos** que varia de 28 a 35% do valor acordo, conforme já demonstrado no início desse trabalho. Ressalta-se que, o município de Marcelândia, na média dos termos firmados, tem um percentual inferior, cerca de 21% dos custos do municípios.

Nesse sentido, a equipe técnica fez uma análise pormenorizada da destinação desses recursos públicos (Encargos Oscip) por parte da Adesco, considerando o período de 2010 a 2014.

Conforme prestação de contas da Oscip, é possível averiguar o crescimento do valor auferido por meio desse custo adicional, principalmente nos últimos exercício, conforme tabela a seguir.

Tabela 12 - Valores Recebidos a Títulos de “Encargos Oscip”

Ano	Marcelândia	Nova Ubiratã	Sinop	Sorriso	Total Anual
2010	R\$ 274.169,84	-	-	-	R\$ 274.169,84
2011	R\$ 247.920,04	-	-	-	R\$ 247.920,04
2012	R\$ 292.379,64	-	-	-	R\$ 292.379,64
2013	R\$ 260.704,47	R\$ 547.020,32	-	R\$ 2.205.372,00	R\$ 3.013.096,79
2014	R\$ 232.342,63	R\$ 637.916,08	R\$ 807.820,15	R\$ 2.944.800,14	R\$ 4.622.879,00
Total por município	R\$ 1.075.173,99	R\$ 1.184.936,40	R\$ 807.820,15	R\$ 5.150.172,14	
Total Encargos Recebidos OSCIP - 2010 a 2014					R\$ 8.450.445,31

Fonte: Análise de dados realizada pela Equipe de auditoria.

Ilustra-se esse incremento no valor da receita auferida pela Adesco, nos últimos 2 anos, a título de “Encargos Oscip” por meio do gráfico 1:

Gráfico 1 – Valores Recebidos a Títulos de “Encargos Oscip” de 2010 a 2014

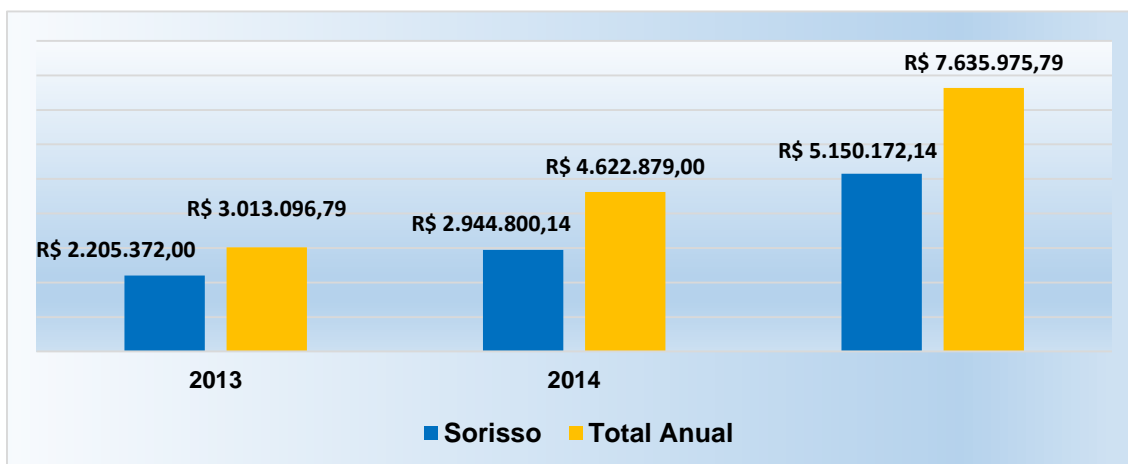


Fonte: Análise de dados realizada pela Equipe de auditoria.

Conforme demonstra o Gráfico 1, após as assinaturas dos Termos de Parcerias com os municípios de Nova Ubiratã e, principalmente, Sorriso, a receita saltou de pouco mais de R\$ 290 mil em 2012 para mais de R\$ 3 milhões em 2013. Já no exercício de 2014, a receita ultrapassou R\$ 4,6 milhões por ano.

Evidencia-se que o montante da receita auferida pela Oscip por meio desses “Encargos” do município de Sorriso em relação ao total, nos dois últimos exercícios (2013/2014), representou mais de 2/3 de todo o valor auferido pela Adesco no que se refere ao custo de encargos, conforme exposto no gráfico 2:

Gráfico 2 – Valores Recebidos a Títulos de “Encargos Oscip” em 2013 e 2014 (comparativo com o município de Sorriso/MT)



Fonte: Análise de dados realizada pela Equipe de auditoria.

Com base nas despesas administrativas da Adesco, de 2009 a 2014, foi feita uma análise do montante informado, assim como dos beneficiários desses valores. Conforme demonstra-se, quase a totalidade dos valores auferidos (cerca de 87%) com este encargo foram destinados ao pagamento de empresas de **consultorias em geral, treinamentos em geral, informática, advocacia** e outros.

De acordo com a tabela a seguir, e por meio dos relatórios de prestação de contas da Adesco, constata-se o valor das despesas administrativas informado para o período de 2010 a 2014, assim como os percentuais gastos com consultoria, serviços de advocacia, manutenção de sistemas e treinamentos, representaram em relação ao total:

Tabela 13 - Valores das despesas administrativas da Adesco de 2010 a 2014

Ano	Total de Despesas Administrativas	Total de Despesas c/ Assessoria e Consultoria e outros	% Médio de Despesas com Assessoria e outros
2010	R\$ 333.769,69	R\$ 220.833,88	66%
2011	R\$ 346.097,70	R\$ 251.982,60	73%
2012	R\$ 315.336,71	R\$ 271.000,00	86%
2013	R\$ 1.220.556,72	R\$ 1.108.113,07	91%
2014	R\$ 4.913.028,84	R\$ 4.369.577,10	89%
SOMA	R\$ 7.128.789,66	R\$ 6.221.506,65	87%

Fonte: Análise de dados realizada pela Equipe de auditoria.

Conforme tabela anterior, é possível concluir que, do total das despesas administrativas do período analisado, **cerca de 87%** referiram-se a despesas com consultorias, assessorias, treinamento empresarial e correlatas.

O custo cobrado a mais do parceiro público pela Adesco (entre 28% a 35%) e que deveriam ser destinados aos pagamentos de serviços de limpeza, água, luz, telefone, aluguéis de imóveis destinadas à atividade-fim, encargos sociais do pessoal do administrativo, dentre outros, relativos aos projetos em execução das políticas públicas no âmbito dos Termos de Parcerias, representaram **menos** de 13% do total das despesas administrativas.

Nesse sentido, foi efetuado um levantamento, por meio de amostragem, das empresas destinatárias desses valores intitulados de consultoria, assessoria, treinamentos, advocacia, treinamento empresarial e correlatas. De 2010 a 2014, os pagamentos da Adesco para essas empresas totalizaram cerca de R\$ 6,1 milhões.

Demonstra-se, na tabela a seguir, as principais empresas de consultoria, advocacia, treinamento empresarial e correlatas e o total recebido individualmente no período em análise.

Tabela 14 - Principais empresas de consultoria, advocacia, treinamento empresarial e total recebido individualmente no período

1	EDSON V. WEDDIGEN - TREINAMENTO EMPRESARIAL ME	R\$ 1.062.500,00
2	ORION SERVIÇOS EMPRESARIAIS LTDA	R\$ 540.000,00
3	GIULLEVERSON SILVA QUINTEIRO DE ALMEIDA - ME	R\$ 525.000,00
4	M S INFORMÁTICA	R\$ 333.500,00
5	GOMES ADVOGADOS S/S	R\$ 319.090,00
6	BASE CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA.	R\$ 316.311,70
7	LCL CONTABILIDADE E ASSESSORIA	R\$ 300.000,00
8	SETE CONTABILIDADE	R\$ 300.000,00
9	KHARGY & KHARGY SERVIÇOS CONTÁBIL	R\$ 257.085,00
10	GESTÃO E PROJETOS DE INFORMÁTICA E TREINAMENTOS LTDA	R\$ 252.689,39
11	PRIME TELECOMUNICAÇÕES	R\$ 242.000,00
12	ENIO LUIZ PERIN - ARQUITETURA E URBANISMO - ME	R\$ 209.805,00
13	LOURIVAL ALVES MACEDO - EIRELI - ME	R\$ 180.000,00
14	EMS SERVIÇOS	R\$ 140.000,00
15	J VALLE	R\$ 120.000,00
16	I7 CREATIVE TECNOLOGIA	R\$ 79.765,00
17	MAQUINA DO SOM	R\$ 70.500,00
18	FENIX ASSESSORIA E CONSULTORIA	R\$ 70.000,00
19	ORGANIZAÇÃO NAO GOVERNAMENTAL VALE DO TELES PIRES	R\$ 56.500,00
20	MARTINS ASSESSORIA	R\$ 50.000,00
21	QUALITA ASSESSORIA E CONSULTORIA	R\$ 47.625,00
22	MEGA - ASSESSORIA	R\$ 46.737,30
23	MARINA RAMOS DE PAULO - EI	R\$ 42.830,00
24	ZRC SERVIÇOS DE APOIO ADM	R\$ 28.560,00
	SOMA	R\$ 5.590.498,39

Fonte: Análise de dados realizada pela Equipe de auditoria.

Conforme constata-se, o valor pago pela Adesco a essas empresas corresponderam a aproximadamente 90,16% do total gastos com consultoria e assessoria e outros.

No mesmo sentido, o valor dispendido a elas corresponderam a mais de 78,73% de todo o montante registrado como despesas administrativas da Adesco no período de 2010 a 2014.

Como limitação de auditoria, não foi solicitado à Adesco os contratos de prestação de serviços com tais empresas, assim como o respectivo processo de seleção e/ou suas justificativas de dispensas autorizadas pela Diretoria da Oscip, conforme Regulamento de Compras e Contratações da Adesco.

No entanto, faz-se necessária a ampliação da auditoria acerca dos serviços prestados pelas empresas listadas na Tabela anterior, no sentido de averiguar a regularidade e efetividade dos serviços prestados, a compatibilidade empresarial e legal dessas empresas em prestar esses serviços, o quadro societário, a destinação e contabilização dos recursos, dentre outras. Destaca-se em razão da limitação da auditoria decorrente do tempo exíguo destinado aos trabalhos, não foi realizado tal aprofundamento da análise.

Da análise dos valores cobrados pela Adesco a título de “Encargos Oscip” dos parceiros públicos (entre 28% a 35% do custo) e dos valores lançados a título de “Despesas Administrativas da Adesco”, é possível constatar o que se segue:

1. As despesas e custos administrativos com aluguéis de salas/imóveis, salários e encargos do pessoal do administrativo, honorários contábeis, auditoria, impostos sobre serviços autônomos e manutenção em geral representaram, em média, 13% do total das despesas administrativas.
2. As despesas e custos com consultoria, treinamentos, serviços empresariais e de informática e correlatas corresponderam, em média, a 87% de todo o valor lançado a título de despesas administrativas.
3. A empresa Edson V. Weddigen – Treinamento Empresarial, cujo objeto principal é “*a preparação de documentos e serviços especializados de apoio administrativo; serviços de escritório, preparo de documentos, digitação de textos, preenchimento de formulários, colocação de selos e despacho de correspondência, inclusive material de publicidade, redação de cartas e resumos, transcrição de documentos*”, possui como atividade **secundária** a “*atividade de treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial*”, é uma empresa individual com capital social de R\$ 20.000,00. Fatos que merecem importância com relação à empresa:

- a. Seu registro junto à Junta Comercial de Mato Grosso – JUCEMAT – deu-se em 21.7.2011, sob nº 51101840014;
- b. O endereço comercial inicial era a Avenida Governador Dante Martins de Oliveira, nº 1458, Sala 1458, Sala 4-A, Bairro Jardim Lebron, CEP 78.060-003, Cuiabá – MT, posteriormente alterado para Avenida Tancredo Neves, nº 1258, Sala 2, Andar II, Centro, Sorriso/MT **em 25.3.2015**.
- c. O endereço inicial da empresa coincide com o atual endereço da Adesco: Av. Governador Dante Martins de Oliveira, nº 1458, 2º Piso, Sala 4-A, Bairro Jardim Lebron, CEP 78.060-003, Cuiabá – MT, conforme pesquisa ao CNPJ 08.175.039/0001-51 no sítio http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.asp;
- d. Conforme dados anteriores, essa empresa recebeu R\$ 1.062.500,00 a título de serviços de treinamento empresarial.

A Lei nº 13.019/2014, vigente desde 31.7.2014 e com vigor a partir de 22.01.2016 (que estabelece o **regime jurídico das parcerias voluntárias**, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público), define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil, entre outras, é possível constatar uma preocupação do legislador no tocante ao valor máximo a ser cobrado dos parceiros públicos pelo chamados custos indiretos e também com os serviços de consultorias. A legislação pertinente reza que:

Art. 40. É vedada a celebração de parcerias previstas nesta Lei que tenham por objeto, envolvam ou incluam, direta ou indiretamente: (...)

Parágrafo único. É vedado também ser objeto de parceria:

I - a contratação de serviços de consultoria, com ou sem produto determinado; (...)

Art. 47. O plano de trabalho poderá incluir o pagamento de custos indiretos necessários à execução do objeto, **em proporção nunca superior a 15% (quinze por cento) do valor total da parceria**, desde que tais custos sejam decorrentes exclusivamente de sua realização e que:

I - sejam necessários e proporcionais ao cumprimento do objeto;

II - fique demonstrada, no plano de trabalho, a vinculação entre a realização do objeto e os custos adicionais pagos, bem como a proporcionalidade entre o valor pago e o percentual de custo aprovado para a execução do objeto;

III - tais custos proporcionais não sejam pagos por qualquer outro instrumento de parceria.

§ 1º Os custos indiretos proporcionais de que trata este artigo podem incluir despesas de internet, transporte, aluguel e telefone, bem como remunerações de serviços contábeis e de assessoria jurídica, nos termos do **caput**, sempre que tenham por objeto o plano de trabalho pactuado com a administração pública.

Nesse sentido, a nova legislação que entrará em vigor em 22.1.2016 veda, expressamente, a celebração de Termos de Parcerias que tenham por objeto, envolvam ou incluam, direta ou indiretamente a contratação de serviços de consultoria com ou sem produto determinado.

No mesmo sentido, a análise dos custos indiretos cobrados pela Adesco, na ordem de 28% a 35%, a nova legislação informa que o plano de trabalho poderá incluir o pagamento desses custos necessários à execução do objeto, **em proporção nunca superior a 15% (quinze por cento) do valor total da parceria.**

De forma exemplificativa, a nova legislação informa os custos indiretos proporcionais que poderão ser incluídos nesta rubrica: despesas de *internet*, transporte, aluguel e telefone, serviços contábeis e de assessoria jurídica, sempre que tenham por objeto o plano pactuado com a administração pública.

Desse modo, todos os Termos de Parcerias firmados pela Adesco com os municípios de Marcelândia/MT, Nova Ubiratã/MT, Sorriso/MT e Sinop/MT, se vigentes após 22.1.2016, deverão se adequar à Lei nº 13.019/2014, novo regime jurídico das parcerias voluntárias, em especial ao valor máximo que poderão cobrar dos parceiros públicos a título de custos indiretos (em proporção nunca superior a 15% do valor total da parceria) e a vedação expressa de contratação, **direta e indireta, de serviços de consultorias.**

4. CONCLUSÃO

Essa análise se concentrou na solicitação específica provinda do Ministério Público quanto a supostas irregularidades derivadas da celebração e execução dos Termos de Parcerias firmados pelos municípios de Marcelândia/MT, Nova Ubiratã/MT, Sorriso/MT e Sinop/MT com a Oscip “Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste – Adesco”.

Apresentam-se as irregularidades identificadas nos Termos de Parcerias e respectivos Planos de Trabalho da Adesco nos municípios em análise – Marcelândia/MT, Nova Ubiratã/MT, Sorriso/MT e Sinop/MT:

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

1. Não comprovação da realização de consulta prévia aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas envolvidas no caso do TP nº 001/2009 de Marcelândia e do TP nº 001/2013 de Nova Ubiratã, infringindo o § 1º do art. 10 da Lei nº 9.790/99.
2. Não estipulação, no plano de trabalho, das metas e dos resultados a serem atingidos, violando o inciso II, § 2º do art. 10 da Lei nº 9.790/99, no caso do PT nº 001/2009 de Marcelândia.
3. Ausência do detalhamento das remunerações e benefícios do pessoal a serem pagos com recursos oriundos ou vinculados ao termo aos seus diretores, empregados e consultores, no caso do PT nº 001/2009 de Marcelândia, infringindo o inciso II, § 2º do art. 10 da Lei nº 9.790/99.

HB 12. Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria celebrados junto à entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público (Lei 9.637/1998; Lei 9.790/1999):

1. Não comprovação do acompanhamento e fiscalização por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, violando o art. 11 da Lei nº 9.790/99.
2. Não realização de auditoria independente da aplicação dos recursos objeto do Termo de Parceria, infringindo a *alínea "c"*, inciso VII, do art. 4º da Lei nº 9.790/99 e o § 1º do art. 19 do Decreto nº 3.100/99.

3. Contratação irregular de mão de obra nos quatro municípios, caracterizando terceirização irregular, visto que a maioria dos cargos preenchidos pela Adesco estão contemplados nos Planos de Cargos, Carreiras e Vencimentos municipais.
4. Terceirização da atividade-fim da administração, no caso dos cargos referentes aos serviços de saúde que constam no Plano de Cargos Carreiras, em desrespeito ao art. 37, inciso II da Constituição Federal.

HB 13. Não-observância das regras de prestação de contas decorrentes de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria celebrados junto à entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público (Lei 9.637/1998; Lei 9.790/1999):

1. Não segregação, na prestação de contas da Adesco, dos custos administrativos “Encargos Oscip” por Termo de Parceria e por Plano de Trabalho, de forma a evidenciar o valor efetivo desse encargo por projeto.
2. Divergência dos valores informados pela Adesco contra o parceiro público, com os valores dos serviços informados pelos profissionais contratados pela Oscip (Nota Fiscal do profissional a menor que o valor cobrado pela Oscip). Neste cálculo, está considerado o valor cobrado pela Adesco a título de “Encargos Oscip”.
3. Ausência de esclarecimento e comprovação, por parte da Adesco, do regime de trabalho e da execução dos contratos dos profissionais que prestam serviços aos municípios (controle de frequência, carga horária e outros).
4. Realização de pagamento pela Adesco aos executores do Termo de Parceria, como médicos, enfermeiros, odontólogos, engenheiros e outros profissionais contratados sob a forma de pessoa jurídica, sem Nota Fiscal emitida de forma e de forma intempestiva (data superior ao efetivo mês serviço prestado).

No que se refere às informações destinadas ao MPE-MT, cumpre destacar ainda as seguintes considerações:

a) Valor do serviço do profissional (sem o custo adicional do “Encargos Oscip”), superior ao valor praticado pelos profissionais de carreira no município.

Nos casos analisados, constou-se que os municípios chegam a pagar entre quatro a oito vezes a mais do que dispense com um profissional do seu quadro de servidores, a exemplo, de médicos, enfermeiros, auxiliar administrativos, engenheiros.

b) Crescimento da receita da Adesco a título de “Encargos Oscip”, passando de R\$ 292 mil em 2012 para cerca de R\$ 3 milhões em 2013 e R\$ 4,6 milhões em 2014.

Cumpre citar, nesse sentido, que cerca de 87% do valor registrado pela Adesco com despesas administrativas foram destinadas ao pagamento de empresas de consultoria, treinamentos em geral, serviços de informática, advocacia e outras correlatas a essas atividades.

c) Entre 2010 a 2014, o valor das despesas administrativas da Adesco somaram R\$ 7.128.789,66. Desse montante, R\$ 6.221.506,65 foram destinados às empresas de consultoria e assessorias, o que representa 87%.

Destaca-se, nesse contexto, que a Lei nº 13.019/2014, vigente desde 31.7.2014, que entrará em vigor em 22.1.2016, determina em seu art. 47 que os custos indiretos necessários à execução do objeto não poderão ser superiores a **15% (quinze por cento)** do valor da parceria.

O percentual efetivo de despesas administrativas da Adesco foi de 13% com serviços de limpezas, água, luz, telefone, aluguéis, encargos sociais e impostos do pessoal do administrativos.

Ressalta-se, ainda, que a nova legislação veda a celebração de parcerias que tenham por objeto, envolvam ou incluam, direta e indiretamente, a contratação de

serviços de consultoria, com ou sem produto determinado, conforme art. 40 da Lei nº 13.019/2014.

Nesse sentido, todos os Termos de Parcerias firmados pela Adesco com os municípios de Marilândia, Nova Ubiratã, Sorriso e Sinop deverão, se permanecida a relação contratual, sofrer aditivos visando reduzir os seus custos indiretos para o novo patamar máximo de 15% sobre o valor da parceria, conforme define o art. 47 da Lei nº 13.019/2014.

No mesmo sentido, todos os Termos de Parcerias firmados pela Adesco com os municípios de Marilândia, Nova Ubiratã, Sorriso e Sinop deverão, se permanecidas a relação contratual, sofrer aditivos visando suprimir a cláusula que permite a contratação de serviços de consultoria, seja direta ou indiretamente, conforme define o art. 40 da Lei nº 13.019/2014.

É a informação.

Secretaria de Controle Externo de Auditorias Especiais do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, 9 de novembro de 2015.

DENISVALDO MENDES RAMOS

Auditor Público Externo