



PROCESSO N.º : 21.732-8/2018

PRINCIPAL : SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO URBANO DE CUIABÁ - SMADES

RESPONSÁVEL : JUARES SILVEIRA SAMANIEGO – Ex-Secretário de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano e Sustentável de Cuiabá

ADVOGADOS : WILLIAM KHALIL – OAB/MT N.º 6.487
JOSÉ ANDRÉ TRECHAUD E CURVO - OAB/MT N.º 6.605
OMAR KHALIL – OAB/MT N.º 11.682
ROBSON WESLEY NASCIMENTO DE OLIVEIRA – OAB/MT N.º 21.518
GABRIEL AUGUSTO SOUZA MELO – OAB/MT N.º 21.393

ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA

RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

RAZÕES DO VOTO

Preliminarmente, com fundamento nos arts. 193, inciso I e 194 do Anexo Único da Resolução Normativa n.º 16/2021 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – RITCE/MT), **ratifico o juízo positivo de admissibilidade** que conheceu esta Representação de Natureza Interna (RNI), vez que presente os requisitos regimentais.

Ademais, saliento que foi concedida a oportunidade de o responsável apresentar defesa acerca dos fatos relatados nos autos.

Examinando o processo, as irregularidades dizem respeito à não realização de procedimentos licitatórios (GB01); ocorrência de irregularidades em procedimentos licitatórios (GB13); contratação de entidades do terceiro setor sem a devida comprovação de capacidade técnica (GB17); desvio de finalidade na aplicação de recursos vinculados (JB06); e utilização do terceiro setor com a finalidade de terceirizar ilicitamente mão de obra (KB10), ocorridas na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Cuiabá – SMADES.

Antes de adentrar a análise do mérito, registro que as irregularidades ocorreram entre 2017 e 2018, e o responsável foi regularmente citado em 9/6/2022¹, ocorrendo a interrupção do prazo prescricional da pretensão punitiva, ou seja, as

¹ Doc. 140631/2022.





irregularidades apontadas pela Secretaria de Controle Externo (Secex) não se encontram prescritas no âmbito da sanção administrativa e/ou punitiva desta Corte de Contas.

Feitas essas considerações, passa-se a análise das irregularidades.

1) GB01 LICITAÇÃO_GRAVE_01. Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, caput, 89 da Lei nº 8.666/1993).

1.1) Não realização de chamamento público para realização de reforma e benfeitorias sem ônus para a Administração (artigo 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, caput, 89 da Lei nº 8.666/1993). - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA

Após apurar a situação apresentada, a Secex assim dispôs²:

(...) a obra de reforma e benfeitoria realizada nos banheiros feminino, masculino e PNE, utilizados pela SMADES (5º andar da Prefeitura Municipal de Cuiabá), foi executada pela Empresa MRV – Prime Projeto Parque Chapada Mantiqueira. Verificou-se também que os serviços foram realizados a pedido dos colaboradores da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, tendo a empresa se prontificado em realizar a reforma sem ônus para a Administração, conforme consta no (Apêndice C).

Destaca-se que nenhum instrumento foi formalizado para a execução dos serviços pela empresa. A Administração apresentou Declaração de Entrega e Aceite da Obra, acompanhado de fotos dos espaços restaurados (Apêndice D).

Cabe registrar que o fato de determinada empresa se propor a executar serviços sem ônus ao Ente Público, não pode excluir a possibilidade de outras instituições/empresas terem intenção semelhante.

Assim, a SMADES deveria ter promovido chamamento público para atrair a iniciativa privada aos projetos oficiais, caso existissem, de forma a selecionar potenciais interessados.

Portanto, essa prática ofende o princípio da isonomia, da igualdade, da impessoalidade, conforme encartados no artigo 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, caput, 89 da Lei nº 8.666/1993.

Em sua defesa, o responsável alegou que tanto as alegações da Secex quanto do Ministério Público de Contas (MPC) não fazem correlação dos fatos com o achado, tendo cumprido as disposições legais.

Aduziu que a reforma foi em um banheiro interno totalmente deteriorado do Palácio Alencastro, onde não foi prometido qualquer benefício direto ou indireto e que diante disso não há que se falar em exigência de licitação ou violação aos princípios da moralidade e isonomia³.

² Doc. 113971/2018.

³ Doc. 152421/2022, p.6/10.





A Secex de Obras e Infraestrutura, em seu Relatório Técnico Conclusivo, observou que a reforma perpetrada pela empresa MRE Engenharia foi fruto de uma doação, não estando, portanto, sujeita às regras que tratam do chamamento público, motivo pelo qual sanou o apontamento⁴.

O MPC, em consonância com a Unidade Técnica, opinou pelo saneamento do subitem 1.1, da irregularidade GB01.

Verifico que a defesa argumentou, em relação ao item 1.1, que a empresa MRV Prime - Projeto Parque Chapada Mantiqueira efetuou os serviços sem custos para a Administração, caracterizando a ação como doação, a qual teria sido solicitada por colaboradores da SMADES.

No entanto, o Relatório Técnico Preliminar indicou a necessidade de realização de chamamento público ou licitação para a contratação da reforma dos banheiros, colocando em questão a regularidade do procedimento adotado, visto que constatou assunção de obrigações ou encargos pela Administração Pública.

Porém, a reforma foi efetuada em banheiros que fazem parte do prédio da Administração Municipal, ou seja, já estão inseridos no patrimônio público municipal em edificações.

Ainda que seja hipótese de doação sem encargo, recomenda-se que a Administração Pública, em alguns casos, proceda com a avaliação do bem e com o levantamento de eventuais passivos a ele relacionados, para que a aquisição do bem não enseje dano futuro ao patrimônio público.

Na presente situação (obra de reforma dos banheiros), verifica-se que não foi firmado Termo entre as partes tratando sobre a doação da reforma, mas houve, por meio do Ofício n.º 76/2018, Termo de Declaração de Reforma dos Banheiros e Recebimento da Obra, com imagens fotográficas, assinado pelas partes (Administração Municipal e empresa MRV)⁵.

⁴ Doc. 513174/2024, p.10/16.

⁵ Doc. 113971/2018, p. 50/55.





A gestão de bens públicos é competência de cada ente federativo, conforme previsto no art. 18 da Constituição Federal, em virtude da autonomia patrimonial.

Cabe à Administração, portanto, a prerrogativa de regulamentar o recebimento de doações, decidindo, em cada caso concreto, pela necessidade ou não de procedimento licitatório.

No âmbito do Município de Cuiabá, diante da análise da legislação municipal disponível no sítio eletrônico da Câmara Municipal, não há lei ou decreto que discipline especificamente a matéria de doações por particulares sem ônus para a Administração Municipal.

Dessa forma, conclui-se que, na ausência de encargos ou prejuízo ao patrimônio público, a doação proveniente de empresa privada pode ser realizada sem a obrigatoriedade de licitação ou chamamento público, motivo pelo qual **decido pelo saneamento do subitem 1.1, da irregularidade GB01.**

1) GB01 LICITAÇÃO_GRAVE_01. Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, caput, 89 da Lei nº 8.666/1993).

1.2) Aquisição de equipamentos de informática para a SMADES, sem licitação (artigo 2º da Lei Municipal nº 6.183/2017 c/c arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993). - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA;

A Secex informou que houve aquisição de produtos de informática, no exercício de 2018, no montante de R\$ 54.067,04 (cinquenta e quatro mil, sessenta e sete reais e quatro centavos), acima do limite legalmente estabelecido no art. 2º da Lei Municipal nº 6.183, de 8 de junho de 2017, c/c os arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei Geral de Licitações vigente à época), que seria de R\$ 34.379,33 (trinta e quatro mil, trezentos e setenta e nove reais e trinta e três centavos).

Desse modo, a equipe de auditoria responsabilizou o ex-Gestor da SMADES pela contratação direta com dispensa de licitação fora das hipóteses legais, conforme observa a seguir⁶:

⁶ Doc. 113971/2018, p. 7.





Aquisições de equipamentos de informática – Exercício de 2018

Empenho	Credor	Descrição	Valor
21602000032/2018	Millenium Papelaria e Materiais de informática	Desktop Dell	34.407,04
21601000015/2018	Millenium Papelaria e Materiais de informática	Scanner Brother DS720 d Duplex portátil 600DPI	19.660,00
Total			54.067,04

Fonte: Portal Transparência – Prefeitura de Cuiabá

O responsável não trouxe alguma defesa quanto ao subitem da irregularidade.

Em sede de Relatório Técnico Conclusivo, a Secex reafirmou que as duas aquisições de equipamentos foram efetuadas em curto intervalo de tempo - 27/2/2018 e 8/3/2018, com a empresa Millenium - Papelaria e Materiais de Informática - EPP, caracterizando fracionamento de despesas, razão pela qual manteve a irregularidade.

O MPC, em consonância com a Unidade Técnica, opinou pela manutenção do subitem 1.2 da irregularidade GB01.

Analisando as informações e documentações fornecidas pela Secex, revela-se que a gestão da SMADES não observou a previsão normativa contida no inciso II do art. 1º e art. 2º da Lei Municipal n.º 6.183/2017, ocasionado assim a malversação do recurso público:

Art. 1º (...)

I - (...)

II – para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

a. convite: até R\$ 343.793,33 (trezentos e quarenta e três mil, setecentos e noventa e três reais e trinta e três centavos)

Art. 2º Os valores referentes à dispensa de licitação estipulados no art. 24, incisos I e II, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, deverão observar o limite de 10% (dez por cento) dos valores estabelecidos, respectivamente, na alínea a do inciso I do art. 1º e na alínea a do inciso II do art. 1º da presente Lei.

No caso em tela, o Gestor à época deixou de observar as limitações contidas na Lei Municipal n.º 6.183/2017, que limita a despesa com contratação direta de serviços no montante de R\$ 34.379,33.





Portanto, a despesa da contratação em análise no valor de R\$ 54.067,04 está acima do limite legalmente estabelecido no art. 2º da Lei Municipal n.º 6.183/2017 c/c os arts. 24 e 25 da Lei n.º 8.666/1993.

Pelo exposto, acompanho a Unidade Técnica e Ministerial no sentido de **manter o subitem 1.2 da irregularidade GB01.**

GB13 LICITAÇÃO_GRAVE_13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).

2.1) Indícios de direcionamento na contratação de OSCIP para fornecimento de mão de obra para prestação de serviços de engenharia visando a análise de projeto, emissão de licenciamento, alvará, regularização de obras (artigos 24, 25 e 30 da Lei 8.666/1993 c/c Lei nº 9790/99 e Decreto nº 3100/99). - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA;

A Secex alegou que essa irregularidade decorre do direcionamento do procedimento de licitação para contratação da Oscip Biodiversidade, com a finalidade de desenvolver⁷:

(...) projetos relativos ao meio ambiente e urbanismo, prestar consultoria e assessoria, bem como implantar os serviços de regularização de loteamentos e edificações irregulares no município em atendimento a Lei nº 6.191/2017, de 18/07/2017, que trata da regularização das edificações e loteamentos públicos.
(...).

Segundo informações colhidas do Diretor Administrativo e Financeiro da Biodiversidade pela equipe de auditoria, a Oscip foi contratada de forma direta e emergencial, dentro dos valores permitidos para a hipótese de compras e serviços, prevista na Lei Geral de Licitações, até a realização do devido chamamento público.

A Secex, por outro lado, asseverou que o montante empenhado nos exercícios de 2017 e 2018, totalizou a soma de R\$ 278.000,00 (duzentos e setenta e oito mil reais), acima, portanto, do limite previsto no art. 2º da Lei Municipal n.º 6.183/2017 (R\$ 64.461,24) c/c os arts. 24 e 25 da Lei n.º 8.666/1993.

Afirmou, ainda, que a situação emergencial alegada para fundamentar a contratação não foi comprovada e ressaltou que não foi apresentado plano/programa de trabalho contendo as estipulações de metas e dos resultados a serem atingidos,

⁷ Doc. 113971/2018, p. 3.





os respectivos prazos de execução ou cronograma, os critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados mediante e os indicadores de resultado, bem como não foi constatado documento comprovando a capacitação técnica da Oscip Instituto Biodiversidade para atender o objeto da contratação, e tampouco houve celebração de Termo de Parceria entre o Poder Público e a Oscip, conforme prevê o art. 30 da Lei n.º 8.666/1993 c/c a Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999, e o Decreto n.º 3.100, de 30 de junho de 1999.

Além disso, apontou que os serviços contratados não se enquadram na finalidade da referida Oscip, conforme se observa do art. 2º do Estatuto Social do Instituto (Apêndice J):

- I - Promoção da assistência social;
- II- Promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III - Promoção da segurança alimentar e nutricional;
- IV - Defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- (...);
- VII - Experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócios produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- VIII – Promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessorias jurídicas gratuita de interesses suplementar;
- IX - Promoção da ética, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e dos valores universais;
- X – Estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;
- XI - Promoção gratuita de saúde e educação mediante financiamento com seus próprios recursos.

Por fim, destacou que os serviços desenvolvidos caberiam aos servidores de carreira da SMADES.

Segundo a defesa, a contratação de Oscip não reclama a regulamentação da Lei n.º 8.666/1993 ou da Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, e houve prévio processo de concurso de projetos para a contratação do Instituto Biodiversidade, o qual apresentou a melhor proposta do ponto de vista orçamentário para a Administração, enquanto os valores da Organização Razão Social e Instituto de Tecnologias Sociais eram menos vantajosos.

A Secex, por sua vez, expressou que, diante das impropriedades do processo, não há como dar guarida aos argumentos da defesa, com o fim de considerar sanado o subitem 2.1 da irregularidade GB13.





O MPC, em consonância com a Unidade Técnica, opinou pela manutenção da irregularidade GB13, subitem 2.1.

Observa-se que a contratação do Instituto Biodiversidade se deu a pedido do Sr. Juares Silveira Samaniego, Secretário Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, por meio do Ofício nº 065/GAB/SMADDES/2017, de 10/12/2017⁸, endereçado ao Sr. Carlos Caetano, Diretor Administrativo e Financeiro da SMADDES, momento que foi solicitada emergência para a contratação de empresa especializada para continuação das análises de processos gerados por meio da Lei nº 6.191/2017, por um período de sessenta dias, até a conclusão de processo de Chamamento Público.

Assim, foi realizada a pesquisa de preço com orçamentos de três Oscip, como segue⁹:

FORNECEDOR	FORMA DE PAGAMENTO	VALOR TOTAL (R\$)
INSTITUTO BIODIVERSIDADE CNPJ: 20.277.817/0001-19 Rua: Santa Fé S/Nº Jurumirim 78.175-000 Poconé/MT	À VISTA	R\$ 34.200,00
ORGANIZAÇÃO RAZÃO SOCIAL CNPJ: 04.739.848/0001-98 Rua: Baltazar Navarros nº 320 2º andar Bandeirantes 78.010-020 Cuiabá/MT	À VISTA	R\$ 41.300,00
INSTITUTO DE TECNOLOGIAS SOCIAIS CNPJ: 11.966.196/0001-90 Av: Isaac Povoas nº 586 7º Andar Sala 701 Edf. Wall Street Centro Norte 78.005-340 Cuiabá/MT	À VISTA	R\$ 39.500,00

Além disso, a Lei nº 6.191/2017¹⁰, que embasou o pedido de urgência para a contratação da Oscip, dispõe sobre a regularização das edificações e loteamentos públicos.

Nesse sentido, examinando os documentos encaminhados pela defesa¹¹, pode-se evidenciar que não houve processo administrativo devidamente fundamentado para a dispensa de licitação ou a escolha para contratar ou firmar Termo de Parceria com Oscip, com o fim de atender aos serviços de regularização de imóveis prevista na Lei nº 6.191/2017.

⁸ Doc. 113971/2018, fl. 85.

⁹ Doc. 113971/2018, fl. 91.

¹⁰ Doc. 113971/2018, fl. 76.

¹¹ Doc. 152421/2022, fls. 20 a 253.





Ademais, a sugestão de contratação de Oscip, de forma emergencial, por seis meses, foi sugerida diretamente pelo Diretor Administrativo e Financeiro da SMADES, Sr. Carlos Caetano, por meio da CI nº 064/DAF/SMADES/2017, de 11/12/2017, endereçado à Assessora Chefe do Apoio jurídico da SMADES, onde solicitou Parecer Técnico, conforme demonstrado abaixo¹²:

CI Nº 064/DAF/SMADES/2017.

Cuiabá, 11 de dezembro de 2017.

A Senhora
PAULA MARIA BOAVENTURA DA SILVA - Assessora Chefe – Apoio Jurídico/SMADES
Assunto: CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL TEMPORARIO PARA ATENDER A LEI Nº 6.191/2017.
NESTA

Senhora Assessora,

Com os nossos cumprimentos, solicito a V.Sa. Parecer Técnico, para contratação Emergencial de técnicos, administrativo e logística para atender a demanda de processos, referente a Lei nº 6.191/2017, que dispõe da Regularização de Edificações e Loteamentos Públicos;

Considerando que a Lei 6.191/2017, está em vigor desde 18 de julho de 2017, e a demanda dos trabalhos se apresentam em ritmo crescente junto a equipe técnica, e possuímos um número reduzido de técnicos para analisa-los;

Considerando que nos foi emprestado 03 (três) profissionais do quadro de engenharia da SIME – Secretaria Municipal de Educação até a data de 31 de dezembro/2017, quando os mesmo retornaram as suas atividades dentro de sua Secretaria, conforme cópias anexas;

Considerando que a Lei tem vigência de 24 (vinte e quatro) meses, e que já estamos caminhando para o 6º mês, com atrasos em análise processual;

Considerando que o Parecer Jurídico nº 1225/PAAL/PGM/2017, o qual **DEFERE**, a utilização dos recursos do FUMDUR para aquisição de equipamentos permanentes e contratação de pessoal temporário, conforme cópia anexa;

Considerando Parecer Técnico nº 621/2017 da CGM, o qual da **FAVORAVEL**, a utilização dos recursos dos Fundos FMMA e FUMDUR para locação de veículos e abastecimento da frota, conforme cópia anexa;

Solicitamos de V.Sa. Parecer Jurídico para contratação EMERGENCIAL, de OSC – Organização de Sociedade Civil, por até 06 (seis) meses, para acolhimento dos processos e análises bem como para a conclusão do CHAMAMENTO PÚBLICO, conforme determina a Lei nº 13.019/2014 no Art. 5º o regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar, para a devida contratação.

Diante do exposto aguardamos resposta, e nos colocamo-nos a disposição para quaisquer esclarecimentos.

Atenciosamente,


CARLOS CAETANO
Diretor Administrativo e Financeiro/SMADES

Nota-se que a Assessora Técnica recomendou a realização de Chamamento Público para a contratação de Oscip, em conformidade com a legislação pertinente. Ou seja, não houve manifestação sobre a contratação temporária da Oscip por seis meses.

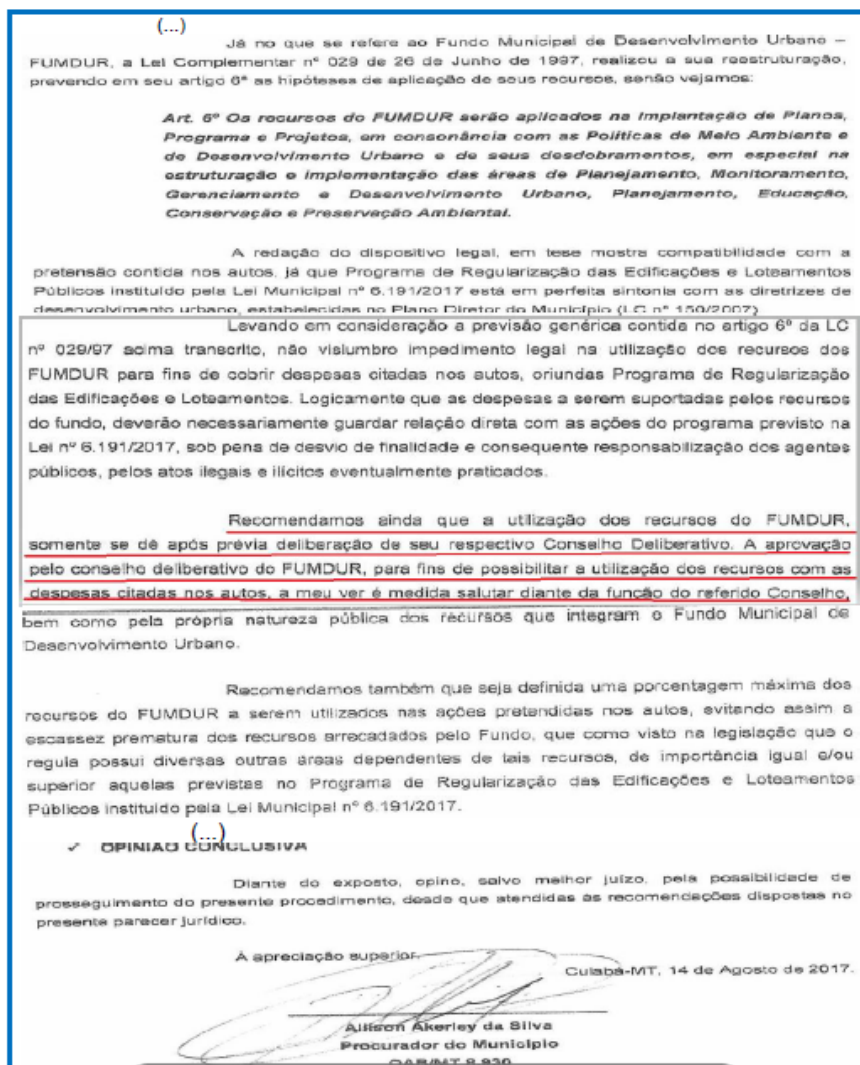
¹² Doc. 152421/2022, fl. 24.





Ademais, constata-se a ausência de consulta ao Conselho Deliberativo do FUMDUR acerca da destinação de recursos para a contratação da Oscip, visando à regularização de imóveis municipais.

Tal procedimento diverge da recomendação expressa no Parecer Jurídico n.º 1225/PAAL/PGM/2017¹³, emitido pelo Procurador Allison Akerley da Silva, conforme se depreende do *print* a seguir:



O Procurador Chefe da Procuradoria de Assuntos Administrativos e Legislativos, Sr. Luiz Antônio Araújo Júnior, e o Procurador Geral Adjunto do Município de Cuiabá, Sr. Ricardo Francisco Dias de Barros, acolheram e homologaram, respectivamente, o Parecer Jurídico n.º 1.225/PAAL/PGM/2017, condicionado ao

¹³ Doc. 152421/2022 - fls. 32 a 35.





cumprimento das recomendações ali contidas. **Contudo, a Administração da SMADES não observou tais recomendações¹⁴.**

Nos termos do art. 6º da Lei Complementar Municipal n.º 029/1997, que reestrutura o Fundo, as receitas previstas no art. 19 da Lei n.º 2.646, de 31 agosto de 1988 deverão ser destinadas à implementação de planos, programas e projetos alinhados à Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, com foco nas áreas de Planejamento, Monitoramento e Gerenciamento Urbano, Habitação, Meio Ambiente e Prevenção e Controle de Incêndio.

A análise dos autos revela a inexistência de discriminação pormenorizada das áreas em que os recursos poderiam ser aplicados.

Diante dessa lacuna, seria necessária a manifestação do Conselho para opinar sobre a despesa, em consonância com o Parecer Jurídico. No entanto, não há registro dessa manifestação no processo.

Apenas consta nos autos um Termo de Referência¹⁵ não assinado, em nome do Sr. Carlos Caetano, Diretor Administrativo e Financeiro da SMADES, e o documento apresenta diversas incongruências, solicitando dispensa de licitação (tanto para contratação quanto para Termo de Parceria com Oscip), ao mesmo tempo em que alude a credenciamento/licitação, licitantes e questões trabalhistas.

Conforme bem demonstrado pelo MPC, no âmbito deste Tribunal de Contas, existe a Resolução de Consulta n.º 2/2013 (processo n.º 103381/2008), em que deixou assentado que a utilização dessa mão de obra está intrinsecamente ligada ao objeto do Termo e a área de atuação finalística do ente.

Importante esclarecer que a irregularidade em questão não reside na contratação em si da Oscip Instituto Biodiversidade, mas sim na conduta do ex-Gestor que, ao realizar a contratação, promoveu uma indevida combinação entre o procedimento de dispensa de licitação e as normas aplicáveis às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Tal conduta culminou na inobservância do princípio da publicidade e na celeridade excessiva imprimida ao processo,

¹⁴ Doc. 152421/2022, fls. 44 e 45.

¹⁵ Doc. 152421/2022, fls. 60 a 73.





negligenciando a legislação aplicável e a observância ao disposto no Parecer Jurídico n.º 1225/PAAL/PGM/2017, especialmente, das recomendações exaradas.

Além disso, observo que as propostas orçamentárias¹⁶ consideram apenas a precificação de cinco Engenheiros/Arquitetos, com o objetivo de atender a 100 (cem) processos de regularização de imóveis urbanos (Lei n.º 6.191, de 18 de julho de 2017).

Portanto, entendo que a atividade em questão não se enquadra na execução de projetos ou programas compatíveis com a finalidade do Instituto Biodiversidade. E essa compatibilidade é que justificaria a contratação de Osci, desde que observados os requisitos do devido processo legal.

Ressalto que a Administração, diante de comprovada urgência na necessidade de determinados profissionais para a execução de tarefas ou funções, pode solicitar autorização da Câmara Municipal, por meio de lei, para realizar contratações temporárias por prazo determinado, até a realização de concurso público ou a conclusão da ação/projeto em andamento.

Portanto, no presente caso, constato que não houve justificativa válida para que a Administração tenha optado diretamente pela contratação da Osci.

Ademais, uma alternativa seria a terceirização dos serviços, mediante a realização do devido processo licitatório, com o objetivo de contratar uma empresa para executar os processos de regularização de edificações e loteamentos públicos, conforme os critérios estabelecidos pela Lei n.º 6.191/2017, respeitando o critério de discricionariedade do Gestor.

A própria decisão colacionada pela defesa do Acórdão n.º 265/2020 - TCE/MT, estabelece que o Termo de Parceria a ser firmado com o Poder Público não pode envolver o fornecimento ou cessão de mão de obra para atividades típicas da entidade.

Com relação a ADI 1923/DF, julgada pelo Ministro Ayres Brito, embora o caso trate de organizações sociais, o princípio nele contido demonstra que não se pode aplicar a Lei de Licitações de forma automática na contratação de OSCIPs, o

¹⁶ Doc. 113971/2018.





que a Constituição exige, nesse caso, é um processo transparente e acessível a todos os interessados, ainda que não haja uma competição formal para a parceria com o governo. Confira-se:

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

Por fim, não foi anexado o Termo de Parceria entre a SMADES e o Instituto na manifestação prévia e/ou na defesa do ex-Gestor, com o objetivo de atender a demanda da Lei n.º 6.191/2017, de forma que não há comprovação dos termos pactuados quanto a realização e o montante dos serviços.

Diante do exposto, em consonância com o MPC, entendo pela **manutenção da irregularidade GB13, subitem 2.1.**

3) GB17 LICITAÇÃO_GRAVE_17. Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de qualificação técnica das licitantes (art. 30 da Lei 8.666/1993).
3.1) Contratação de OSCIP para prestação de serviços de engenharia sem a comprovação de capacidade técnica (art. 30 da Lei 8.666/1993 c/c artigo 4º do artigo 62 da Lei 8.666/93). - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA;





A Secex apontou a irregularidade se baseando que nos processos de contratação para prestação de serviços de engenharia não foi constatado algum documento da empresa contendo a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizaria pelos trabalhos¹⁷.

Segundo a defesa, a contratação de Oscip não reclama a regulamentação da Lei n.º 8.666/1993 ou da Lei n.º 10.520/2002.

Alegou que houve prévio processo de concurso de projetos para a contratação do Instituto Biodiversidade e, por fim, requereu o afastamento do achado.

A Secex, por sua vez, expressou que, diante das impropriedades do processo, não houve como dar guarida aos argumentos da defesa, com o fim de considerar sanada a irregularidade GB17, subitem 3.1.

O MPC, em consonância com a Unidade Técnica, opinou pela manutenção do subitem 3.1 da irregularidade GB17.

Conforme bem pontuado pelo MPC, ao consultar o site da Receita Federal, não encontrou menção sobre as atividades praticadas pela entidade do terceiro setor.

Em análise das documentações dos autos e os apontamentos da Unidade Técnica e do MPC, verifico que a contratação do Instituto Biodiversidade não seguiu os postulados formais da Lei n.º 9.790/1999, não demonstrou em algum momento a capacidade técnica da entidade para prestação do serviço contratado.

Além disso, é irregular a celebração de convênio com entidade privada sem qualificação técnica e capacidade operacional para gerir a avença e sem condições estatutárias condizentes com o objeto conveniado.

¹⁷ Doc. 113971/2018, p. 7.





Posto isso, em consonância com a Unidade Técnica e com o MPC, entendo pela **manutenção da irregularidade GB17, subitem 3.1.**

4) JB06 DESPESAS_GRAVE_06. Desvio de finalidades na aplicação de recursos vinculados (art. 8º, parágrafo único da Lei Complementar 101/2000).
4.1) Indícios de desvio de finalidade na aplicação de recursos do Fundo vinculado à Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (art. 8º, parágrafo único da Lei Complementar nº 101/2000). - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA;

A equipe técnica constatou que as receitas do FUMDUR, previstas no art. 3º da Lei Complementar Municipal n.º 321, de 20 de dezembro de 2013, deveriam ser aplicadas na execução de projetos e atividades que visem custear e financiar as ações de controle, fiscalização e defesa do meio ambiente, bem como financiar planos, programas, projetos e ações governamentais e não governamentais, nos termos do seu art. 6º, incisos I e II da citada Lei (Apêndice G).

Relatou que o FUMDUR tem por objetivo propiciar recursos para apoiar em caráter supletivo aos programas, projetos e pesquisa relacionadas com a implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano (Lei Complementar n.º 29, de 26 de junho de 1997, c/c a Lei n.º 2.646, de 28 de dezembro de 1988).

Assim, as receitas do Fundo, previstas no art. 19 da Lei n.º 2.646/1988, deverão ser aplicadas na implementação de planos, programas e projetos, em consonância com a Política Municipal de Desenvolvimento Urbano e seus desdobramentos, em especial, na estruturação e implementação das áreas de Planejamento, Monitoramento e Gerenciamento Urbano, Habitação, Meio Ambiente e Prevenção e Controle de Incêndio, nos termos do art. 6º da Lei Complementar Municipal n.º 029/1997, Lei que reestruturou o referido Fundo (Apêndice H).

Assim, com suporte no Sistema Aplic, a equipe de auditoria identificou as seguintes despesas realizadas em desalinho com os objetivos do Fundo:





Despesas Empenhas_FUMDUR- Exercício de 2017

Empenho	Oredor	Valor	Descrição
18/2017	Todimo Materiais de Construção	9.000,00	Aquisição de piso porcelanato, argamassa para atender o Palácio Paiaguás
19/2017	Pires de Miranda	5.500,00	Coffee-Black
26/2017	DDMAT	10.200,00	Detetização na SMADES e demais Secretarias do Palácio Alencastro
50/2017	Protegard	3.300,00	Insulfilmes para vidraças Smades/Palácio Alencastro
51/2017	Supridatas	32.487,00	Aquisição de cortinas
53/2017	Master Uniformes	10.930,40	Uniformes para os técnicos e administrativos do 3º e 5º andar da Smades

Fonte: Sistema APLIC

(Fonte: Relatório Técnico Preliminar, Doc. n. 113971/2018, fl. 6)

A defesa afirmou que foi aberto no âmbito da SMADES um processo administrativo que, considerando a demanda gerada pela Lei n.º 6.191, de 18 de julho de 2017, respondeu quanto a possibilidade de contratação emergencial e a utilização do FUMDUR para a aquisição de equipamentos pertinentes a esse excedente de demanda na análise dos processos de regularização urbana, tendo sido emitidos pareceres, que atestaram a legalidade da destinação.

Frisou que era uma situação emergencial que demandava adaptações imediatas para atenderem as finalidades da Política Pública de Desenvolvimento Urbano¹⁸.

A Secex manteve o posicionamento anterior, argumentando que a presente irregularidade apontou gastos com materiais de consumo e serviços que não se enquadram na finalidade do Fundo, cujos recursos vinculados destinam-se à implantação de Planos Programas e Projetos, em consonância com as Políticas de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano e de seus desdobramentos, em especial na estruturação e implementação das áreas de planejamento, monitoramento, gerenciamento e desenvolvimento urbano, planejamento, educação, conservação e preservação ambiental¹⁹.

O MPC, em consonância com a Unidade Técnica, opinou pela manutenção da irregularidade JB06, subitem 4.1.

¹⁸ Doc. 152421/2022, p. 14/15.

¹⁹ Doc. 513174/2024, p. 39.





A Lei Complementar n.º 029/1997, que instituiu o FUMDUR, previu em seu art. 6º que os recursos do Fundo seriam utilizados da seguinte maneira:

Art. 6º Os recursos do FUMDUR serão aplicados na implementação de Planos, Programas e Projetos em consonância com a Política Municipal de Desenvolvimento Urbano instituída no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e seus desdobramentos, em especial na estruturação e implementação das áreas de Planejamento, Planejamento, Monitoramento, Gerenciamento Urbano, Habitação, Meio Ambiente e Prevenção e Combate a Incêndios.

Dessa forma, constato que os recursos foram destinados para finalidade diversa da prevista na lei, tendo em vista que despesas com obras e instalações não se enquadram no dispositivo acima citado, bem como nas finalidades do Fundo.

Além disso, o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) traz que nos casos de recursos vinculados, estes somente poderão ser utilizados para atender as finalidades da sua vinculação, ainda que em outro exercício.

Pelo exposto, coaduno com o posicionamento do MPC pela manutenção da irregularidade JB06, subitem 4.1.

5) KB10 PESSOAL_GRAVE_10. Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal).
5.1) Contratação indevida de OSCIP como instrumento para terceirização ilegal de mão de obra, com burla à regra de concurso público (Artigo 37 da CF). - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA.

A Secex assentou que a contratação da Oscip Biodiversidade se deu, única e tão somente, para terceirizar ilegalmente a mão de obra da Secretaria, burlando a regra constitucional que determina que os cargos públicos devem ser providos mediante concurso público de provas ou provas e títulos (art. 37, II, da CRFB).

Informou, ainda, que nos processos de contratação da Oscip Biodiversidade para o desenvolvimento de projetos relativos ao meio ambiente e urbanismo, em atendimento à Lei Municipal n.º 6.191/2017, não foram demonstrados os projetos a serem desenvolvidos e quais serviços seriam implantados em atendimento à citada Lei.





Anotou que, na parte da descrição dos serviços, consta apenas o fornecimento de cinco Engenheiros/Arquitetos com meta de cem processos para um período de três meses, sem especificar os serviços a serem executados (Apêndices B e J), o que sugere que a contratação visou o fornecimento de mão de obra e não o desenvolvimento de projetos.

Segundo a defesa, o ex-Gestor, através da Oscip, não buscou substituir os servidores públicos, mas apenas fornecer suporte complementar na análise dos projetos.

Afirmou que, no caso, em razão da transitoriedade previamente justificada e constante no plano de trabalho, mostrou-se impossível concluir pela necessidade de prévio concurso público, tal como assentou o Supremo Tribunal Federal (STF).

Sustentou que a “prestação de serviços intermediários de apoio”, nos termos do parágrafo único do art. 3º da Lei n.º 9.790/1999, deve ser entendida como prestação de serviços acessórios e complementares, vinculados às atividades de interesse público objeto do termo de parceria (atividade-meio ou atividade-fim)”.

A Secex, em sede de Relatório Técnico Conclusivo, acatou os argumentos defensivos, pois não haveria como exigir a realização de concurso público para a realização de serviços de cunho excepcional e temporário.

O MPC, em divergência com a Unidade Técnica, opinou pela manutenção da irregularidade KB10, subitem 5.1.

A Constituição Federal, no art. 37, inciso II, estabelece o concurso público como regra para o acesso a cargos efetivos na Administração Pública, pois a norma determina que a investidura em cargos de provimento efetivo dependa da aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

Assim, as contratações temporárias e as nomeações para cargos em comissão configuram exceções a essa regra, sujeitas aos requisitos específicos estabelecidos em lei.

O STF tem entendimento consolidado de que a contratação temporária, para ser considerada legítima, demanda a presença cumulativa dos seguintes





requisitos: previsão legal específica no ente federativo contratante que autorize a contratação temporária; prazo determinado para a contratação; e objetivo de atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme disposto no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, como se nota a seguir:

O STF entende que o art. 37, IX, da CF/88 autoriza que a Administração Pública contrate pessoas, sem concurso público, tanto para o desempenho de atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, como também para o desempenho das funções de caráter regular e permanente, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público.

STF. Plenário. ADI 3068, Rel. p/ Ac. Min. Eros Grau, julgado em 25/08/2004.

STF. Plenário. ADI 3247/MA, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 26/3/2014 (Info 740)

São inconstitucionais, por violarem o art. 37, IX, da CF/88, a autorização legislativa genérica para contratação temporária e a permissão de prorrogação indefinida do prazo de contratações temporárias.

STF. Plenário. ADI 3662/MT, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 23/3/2017 (Info 858).

É inconstitucional norma estadual que, de maneira genérica e abrangente, permite a convocação temporária de profissionais da área da educação sem prévio vínculo com a Administração Pública para suprir vacância de cargo público efetivo.

STF. Plenário. ADPF 915/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 20/5/2022 (Info 1055).

O entendimento deste Tribunal, por meio da Resolução de Consulta n.º 2/2013, é de que o Poder Público pode celebrar contrato com Oscip para execução de programas ou projetos governamentais, caracterizados ou não como serviços públicos não exclusivos do Estado.

Contudo, a atuação da organização deve ser exclusivamente para complementar as atividades já implementadas pelo ente público, devendo ser comprovado que as disponibilidades estruturais do órgão são insuficientes ou não podem ser ampliadas para garantir a prestação do serviço à população.

Ocorre que as atividades realizadas pelos contratados da Oscip são inerentes às categorias de profissionais já estabelecidas na estrutura administrativa do Município, não caracterizando complementariedade às atividades desenvolvidas.

A Lei n.º 6.191/2017, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001) e pela Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979), dispõe sobre a regularização de edificações e loteamentos em desconformidade com a





legislação urbanística, visando à promoção da função social da propriedade e da cidade.

Embora seja uma questão de relevante interesse público, a regularização de loteamentos irregulares não se configura como uma necessidade temporária. A ocupação irregular do solo urbano, infelizmente, apresenta-se como um problema persistente, demandando do poder público municipal a adoção de medidas permanentes e eficazes para combatê-la.

Nesse contexto, o Plano Diretor do Município assume papel crucial ao estabelecer diretrizes urbanísticas claras e efetivas, com o objetivo de coibir o surgimento de novos loteamentos irregulares e garantir o cumprimento da função social da propriedade, evitando a proliferação de assentamentos precários e assegurando o desenvolvimento urbano ordenado.

Uma vez ilegal a terceirização dessas atividades, torna-se necessária a inclusão das respectivas despesas no câmpulo de gastos de pessoas do Município.

Percebe-se, aqui, uma clara ofensa ao princípio constitucional do concurso público, previsto no art. 37, inciso II, da CRFB/1988.

Sendo assim, em consonância com o MPC, entendo **pela manutenção da irregularidade KB10, subitem 5.1.**

Encerrado o exame da materialidade das irregularidades, no que se refere à responsabilidade, cumpre salientar que todas elas foram imputadas exclusivamente ao Secretário da Pasta, sem considerar que o processo administrativo de contratação envolveu diversas fases e a atuação de outros agentes e setores competentes, a exemplo da solicitação constante da CI n.º 064/2017, assinada pelo Diretor Administrativo Carlos Caetano.

Ademais, considerando o lapso temporal transcorrido e a inexistência de indícios de dano ao erário apontados pela Secex, entendo que, em substituição à aplicação da multa proposta pelo Ministério Público de Contas, mostra-se suficiente a expedição de determinações e recomendações à atual gestão, com vistas ao aprimoramento dos procedimentos administrativos.





Nesse sentido, saliento ainda que a aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo ou função de confiança possui caráter excepcional, devendo ser reservada para situações graves que extrapolem a mera irregularidade administrativa.

Por fim, no que concerne aos memoriais finais e à documentação apresentados posteriormente pelo ex-Secretário Municipal da SMADES, constata-se que eles reiteram as teses já examinadas ao longo da instrução processual e, portanto, não constituem elementos novos capazes de sanar as irregularidades anteriormente constatadas.

DISPOSITIVO DO VOTO

Ante do exposto, com fundamento no art. 200, do RITCE/MT, acolho em parte os Pareceres n.º 4.096/2024 e n.º 1.134/2025, de lavra do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps, e **VOTO** no sentido de:

I) julgar **parcialmente procedente** a Representação de Natureza Interna, em razão da **manutenção das irregularidades GB01, item 1.2; GB13; GB17; JB06 e KB10**, de responsabilidade do Sr. Juares Silveira Samaniego, ex-Secretário Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Cuiabá;

II) considerar **sanado o subitem 1.1 da irregularidade GB01**, sob responsabilidade do Sr. Juares Silveira Samaniego, ex-Secretário Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Cuiabá;

III) com fundamento no art. 22, inciso II, da Lei Complementar Estadual 269, de 22 de janeiro de 2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - LOTCE/MT), **determinar** à atual gestão da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano que:

a) observe as disposições da Lei n.º 9.790/99, para celebração de termo de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público;

b) observe os valores contidos nas regras previstas na Lei n.º 14.133/2021 e na Lei municipal n.º 6.183/2017 para as hipóteses de contratação direta;

c) observe as regras constantes na Lei Complementar Municipal n.º 29/1997 para aplicação dos valores do FUMDUR;





IV) nos termos do art. 22, inciso I, da LOTCE/MT, pela **recomendação**, à gestão da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano que avalie a necessidade de realização de concurso público para suprir as carências do órgão, nos termos do art. 37, inciso II, da CRFB/1988.

É como voto.

Tribunal de Contas de Mato Grosso, Cuiabá/MT, 8 de outubro de 2025.

*(assinatura digital)*²⁰

Conselheiro GUILHERME ANTONIO MALUF
Relator

²⁰ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei 11.419/2006 e da Resolução Normativa 9/2012 do TCE/MT.

