



EXCELENTÍSSIMO CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

DILIGÊNCIA/MPC: 174/2018

PROCESSO Nº : 8.407-7/2017 (AUTOS DIGITAIS)

UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE

ASSUNTO : AUDITORIA DE CONFORMIDADE

RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo conforme dispositivos das Constituições Federal e do Estado de Mato Grosso, representado pelo Procurador que ao final subscreve, no uso de suas atribuições institucionais, vem respeitosamente à digna presença de Vossa Excelência, nos termos do art. 100 do Regimento Interno dessa Egrégia Corte de Contas (Resolução nº 14/2007) converter a emissão de parecer em

PEDIDO DE DILIGÊNCIA

conforme os fatos e os fundamentos apresentados a seguir.

1. Tratam-se os autos de **auditoria de conformidade** em razão de **denúncia**¹ feita a este Tribunal de Contas pela Procuradora Geral do Município de Várzea Grande, Sra. Sadora Xavier Fonseca Chaves, e pela Procuradora Adjunta Chefe Dívida Pública, Sra. Kássia Rabelo Silva, em face de irregularidades no Termo de Parceria nº 01/2012, celebrado entre Organização Razão Social – OROS (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP) e a Prefeitura de Várzea Grande.

2. Consignou-se na peça² da denúncia protocolada neste Tribunal de Contas que o Município de Várzea Grande suportou prejuízo de R\$ 2.634.124,31 (dois milhões,

1 Denúncia registrada neste Tribunal de Contas sob o nº 22989/2016 (documento digital nº 159516/2016)

2 Documento digital nº 22249/2016



seiscentos e trinta e quatro mil, cento e vinte e quatro reais e trinta e um centavos) com a celebração do Termo de Parceria sobredito, visto que foi condenado subsidiariamente em inúmeras ações trabalhistas. Além disso, houve a inércia dos ex-gestores em fiscalizá-lo e fazer a devida comunicação aos órgãos de controle acerca das irregularidades.

3. Ante esses apontamentos, este Tribunal de Contas instaurou³ auditoria de conformidade para apurar os fatos, a condução dos trabalhos coube à Quinta Secretaria de Controle Externo⁴.

4. Em relatório preliminar⁵, a Unidade Instrutiva, após apurada análise, sintetizou as irregularidades em 4 (quatro) achados:

Achado no 1 – A Prefeitura de Várzea Grande não criou a Comissão de Avaliação para o Termo de Parceria no 1/2012, composta por dois representantes da Prefeitura, um da OSCIP OROS e um do Conselho de Política Pública (quando houver o Conselho de Política Pública), comprometendo a averiguação dos termos pactuados, contrariando a Cláusula Terceira, II, "e", bem como o *caput* do artigo 11 da Lei no 9.790/1999. (Q1A1.1).

Achado no 2 – Contratação de servidor fantasma, acarretando prejuízo ao erário no valor de R\$ 3.040,00 (três mil e quarenta reais) e contrariando os princípios que regem a administração pública, dentre eles: princípio da legalidade, princípio da impessoalidade, princípio da moralidade, princípio da eficiência, princípios da probidade administrativa. (Q2A2.1).

Achado no 3 – Não comparecimento da Procuradoria do Município na audiência do dia 20/10/2014 causando possível dano ao erário em face de condenação do município de Várzea Grande em relação a períodos que não compreendem ao período que vigorou o Termo de Parceria no 1/2012. (Q3A3.1).

Achado no 4 – Na celebração do Termo de Parceria no 1/2012 não foram observados preceitos previstos na Lei no 8.666/1993, artigo 116, Lei no 9.790/1999, artigos 10 e 11, Lei de Diretrizes Orçamentaria para o exercício de 2012, artigo 24, II, Lei Municipal no 3.626/2011. (Q4A4.1).

5. Desta feita, foram citados⁶ para apresentar defesa os ex-Prefeitos de

3 Documento digital nº 177897/2017

4 Documento digital nº 159516/2017

5 Documento digital nº 282572/2017

6 Documentos digitais nºs 291725/2017, 291726/2017, 291727/2017, 291728/2017, 291729/2017 e 291230/2017.



Várzea Grande, Sr. Sebastião dos Reis Gonçalves e Sr. Wallace Guimarães, o ex-Secretário Municipal de Administração, Sr. Eduardo Soares de Sá, o ex-Secretário Municipal de Saúde, Sr. Marcos José da Silva, o ex-Procurador Geral do Municipal, Sr. Luiz Victor Parente Sena, e o ex-Presidente da Organização Razão Social – OROS, Sr. Júlio César Vieira.

6. Porém, não apresentaram defesa o ex-Prefeito de Várzea Grande, Sr. **Wallace Guimarães**, e o ex-Presidente da Organização Razão Social – OROS, Sr. **Júlio César Vieira**. No AR daquele consta o recebimento pela Sra. Zenita Maria Silva⁷, e o AR⁸ deste retornou com o registro de “mudou-se”, motivando sua citação por edital⁹.

7. Em relatório conclusivo¹⁰, a Unidade Instrutiva considerou prescrita a punibilidade dos achados nº 1, 2 e 4, e propôs o seguinte encaminhamento:

Após a análise dos esclarecimentos da defesa, permaneceram todos os achados e propõem-se os seguintes encaminhamentos:

Decretar o afastamento da aplicabilidade de multa pelo TCE-MT em função da ocorrência da prescrição nos achados nº 1, 2 e 4.

Determinar a restituição solidária dos valores correspondente ao pagamento de prestação dos serviços não realizados no valor de R\$ 3.040,00 (três mil e quarenta reais) ao Secretário Municipal de Saúde, Sr. Marcos José da Silva, e ao Presidente da OSCIP OROS, Sr. Júlio César Vieira, referente ao achado nº 2.

Aplicar multa ao Prefeito Wallace Guimarães ao Procurador Luis Victor Parente Sina por omissão em representar em Juízo a Prefeitura Municipal de Várzea Grande, conforme estabelecido pelo Código de Processo Civil, referente ao achado nº 3. (original sem grifos)

8. Após, retornaram os autos para o **Ministério Público de Contas** para análise e emissão de parecer.

9. Todavia, infere-se que são necessárias **novas diligências** a fim de se

7 Documento digital nº 301402/2017

8 Documento digital nº 301403/2017

9 Documento digital nº 313845/2017

10 Documento digital nº 126800/2017



realizar a **citação** do **Sr. Wallace Guimarães**, uma vez que o Ofício nº 274/2017¹¹ fora recebido por outra pessoa e não houve apresentação de defesa, de forma que não há como se comprovar de que realmente ele tenha sido efetivamente citado

10. Ressalte-se que, no âmbito desta Corte de Contas, as formalidades para a citação são previstas no art. 59 da Lei Orgânica, complementado pelo art. 257 do Regimento Interno, os quais preceituam o seguinte (grifos nossos):

Art. 59. A citação, a notificação, a audiência e a solicitação de diligência far-se-á:

I. diretamente ao responsável ou ao interessado, na forma estabelecida em provimento próprio;

II. via postal, mediante carta registrada, com aviso de recebimento;

III - pela publicação da decisão ou do edital no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado;

IV. por meio eletrônico que assegure a certeza da ciência do responsável ou interessado.

§ 1º Quando ignorado, incerto ou inacessível o lugar em que se encontra o interessado, ou quando este não for localizado, a comunicação dos atos será feita por edital publicado no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado.

§ 2º. Nos processos instaurados por iniciativa do interessado, a comunicação dos atos será feita, desde o início, na forma do inc. III;

§ 3º. Nos processos de iniciativa do Tribunal de Contas, a comunicação será feita por quaisquer das formas mencionadas, observadas as especificidades de cada caso. (NOVA REDAÇÃO DO INCISO III E DO § 1º, DO ART. 59 DADA PELA LC 475/12)

Art. 257. As citações e notificações serão realizadas, conforme o caso:

I. Diretamente ao interessado quando do seu comparecimento espontâneo;

II. Via postal, mediante ofício registrado com aviso de recebimento;

III. Por meio eletrônico;

IV. Por edital, publicado no Diário Oficial do Estado;

IV. Por edital, publicado no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso;

V. Por servidor do Tribunal de Contas.

Parágrafo Único. Nos processos instaurados por iniciativa do interessado, as notificações serão feitas através de publicação no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do § 2º do art. 59 da Lei Complementar 269/2007. (Nova redação do inciso IV e do parágrafo único, do artigo 257 dadas pela Resolução Normativa nº 32/2012).

¹¹ Documento digital nº 291728/2017



11. Dessarte, a fim de evitar possível alegação de nulidade, é imprescindível que haja **nova tentativa de citação do Sr. Wallace Guimarães** em outros endereços. No caso de insucesso de localização de outro endereço em que o responsável possa ser encontrado para citação, ele deve ser citado por edital, isto porque no momento não é o caso de citação editalícia, uma vez que segundo o art. 259 do Regimento Interno ela somente se legitimará “na hipótese de se revelar infrutífera a citação por ofício ou por meio eletrônico, por estar a parte em lugar ignorado, incerto ou inacessível” (destacamos)

12. Em relação ao ex-Presidente da Organização Razão Social – OROS, **Sr. Júlio César Vieira**, o *Parquet* de Contas igualmente entende que deve haver nova tentativa de citação em outros endereços.

13. Embora tenha sido citado por edital, porquanto o AR retornou com a informação “mudou-se”, deve-se buscar, antes da citação ficta, outros endereços e procedimentos (por exemplo cadastros de órgãos públicos, concessionárias de serviços públicos e pesquisas na internet, incluindo redes sociais) para garantir que o **Sr. Júlio César Vieira** tenha ciência de que há processo que corre neste Tribunal de Contas que pode ter deliberação em seu desfavor e, assim, se defender, caso queira.

14. A propósito, essa é a orientação desta Corte de Contas:

Processual. Citação. Edital. Diligências para localização do interessado. Nos processos de competência do Tribunal de Contas, a citação via editalícia é válida, contudo, deve ser precedida de outros procedimentos ou diligências que busquem a localização da parte interessada, a exemplo de pesquisas em cadastros de órgãos públicos ou concessionárias de serviços públicos; e pesquisas na internet, incluindo redes sociais. (Pedido de Rescisão. Relator: Conselheiro Waldir Júlio Teis. Acórdão nº 32/2017-TP. Julgado em 14/02/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 22/02/2017. Processo nº 10.827-8/2016). Boletim de Jurisprudência ed. Consolidada, fev. 2014 a jul. 2017. (original sem grifos)

15. Dessa forma, mostra-se necessária a adoção de diligências no sentido de se descobrir o paradeiro do **Sr. Júlio César Vieira** e integrá-lo ao processo antes de recorrer à drástica providência da citação por edital, porque esta ocorreu sem que se



procedesse buscas por novo endereço, motivo pelo qual se pugna por nova citação em outro domicílio, a fim de proporcionar o contraditório e a ampla defesa e evitar uma possível nulidade.

16. Outrossim, o **Ministério Público de Contas** entende que o ex-gestor de Várzea Grande, **Sr. Sebastião dos Reis Gonçalves**, e a **Organização Razão Social – OROS** devem ser ouvidos quanto a possível violação do artigo 37, XXI, da Constituição Federal, e do artigo 2º da Lei nº 8.666/1993, que estabelecem a licitação como regra para a aquisição de obra, bens e **serviços** na Administração Pública, conforme infra:

CF/88 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.

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Lei 8.666/93 Art.2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, **quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação**, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. (original sem grifos)

17. Porquanto, a Unidade Instrutiva registrou, no relatório técnico preliminar, que o Termo de Parceria nº 01/2012 teve por escopo a contratação de pessoal, conforme abaixo:

Esse **Termo de Parceria teve por finalidade de fato a contratação de pessoal para as secretarias municipais da prefeitura de Várzea Grande, conforme Cláusula Quinta**, Ofício da OROS informando folha de pagamento, dentre elas: Secretaria de Administração, de Meio Ambiente, de Saúde, de Promoção e Ação Social, de Educação, de Infraestrutura, (original sem grifos)

18. Serviços com fornecimento de mão de obra para a Administração Pública,



via de regra, devem ser licitados, não podendo ser objeto de termo de parceria com OSCIP, porquanto incompatíveis com as disposições da Lei nº 9.790/1999, na medida em que essas entidades não têm entre suas atribuições a função de intermediação de mão de obra, conforme se depreende do artigo 3º desse diploma, *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:

- I - promoção da assistência social;
 - II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
 - 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;
 - V - promoção da segurança alimentar e nutricional;
 - VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
 - VII - promoção do voluntariado;
 - VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
 - IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
 - X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
 - XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
 - XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.
 - XIII - estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte.
- 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.

19. Nesse sentido, o voto condutor do Acórdão nº 2.433/2017, do Ministro Relator Benjamin Zymler, do Tribunal de Contas da União (TCU):

Porém, a antijuridicidade observada não é a celebração dos Termos de Parceria com o Instituto Corpore, e sim a utilização de tais instrumentos como forma de contratação para o fornecimento de mão de obra terceirizada. Tal possibilidade não está prevista no art. 3º, **caput**, da Lei 9.790/1999, **em que se deduz que as Oscip não podem celebrar parceria com o poder público cujo objeto seja apenas a simples intermediação de mão de obra, pois isso constitui um desvirtuamento da natureza do ajuste e da atuação da entidade.**

24. Há uma nítida distinção entre a natureza das Organizações Sociais, cuja qualificação foi prevista na Lei 9.637/1998, e das Oscip. As primeiras seriam contratadas para assumir serviços já prestados pelo Estado, enquanto as últimas prestariam determinados serviços de interesse coletivo, que viessem a ser apoiados pelo poder público. Assim, a Oscip deveria desenvolver projetos próprios de interesse social, bem como atividades de interesse coletivo por seus próprios meios, recebendo o auxílio financeiro do poder público por meio da celebração de um termo de parceria.

25. Ademais, os termos de parceria firmados com Oscip têm natureza de convênio, em que predomina a cooperação, a harmonia de objetivos e os interesses recíprocos entre o poder público e a entidade, ao passo que nos contratos uma ou ambas as partes visam o lucro por meio da prestação de um serviço. O Termo de Parceria não pode ser utilizado para mera prestação de serviços, passíveis de serem licitados e executados por contratos administrativos. **Portanto, não há de se falar de terceirização de serviços nesse tipo de ajuste, o que caracterizaria fuga ao devido processo licitatório.**

26. A defesa dos responsáveis discordou das conclusões da equipe de auditoria, se referindo ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923 pelo STF, que tratou exclusivamente das organizações sociais e da discussão acerca da constitucionalidade da Lei 9.637/1998 e do art. 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666/1993, incluído pela Lei nº 9.648/1998. Assim, há uma nítida confusão nas manifestações dos responsáveis entre os conceitos e institutos aplicáveis às Organizações Sociais e às Oscip.

27. Portanto, **considero que não há amparo legal na contratação de mão de obra por entidade interposta mediante a celebração de termos de parceria com Oscip ou de instrumentos congêneres, tais como convênios, termos de cooperação ou termos de fomento, firmados com entidades sem fins lucrativos** (original sem grifos)



20. Nessa toada, o **Sr. Sebastião dos Reis Gonçalves** e a **Organização Razão Social – OROS** devem esclarecer também o meio pelo qual se firmou o Termo de Parceria 01/2012. Noutras palavras: quais foram os procedimentos de seleção da Organização Razão Social – OROS.

21. Pois é sabido que o artigo 23 do Decreto nº 3.100/1999, que regulamenta a Lei nº 9.790/1999, estabelece o concurso de projetos como meio de seleção de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, como a Organização Razão Social – OROS, nos seguintes termos:

Decreto n 3100/99 Art. 23. **A escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a celebração do Termo de Parceria, deverá ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos** pelo órgão estatal parceiro para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultoria, cooperação técnica e assessoria. (original sem grifos)

22. Compulsando a miríade de documentos que instrui esse feito, não foi localizado o procedimento do concurso de projeto do qual se sagrou vencedora a Organização Razão Social – OROS. Assim, é necessário o esclarecimento desse ponto de forma documental, juntando edital, publicações na imprensa, projeto básico ou termo de referência, a entidades participantes e demais procedimentos corretos.

23. Em arremate, é digno de nota que o *Parquet* de Contas **discorda** da Unidade Instrutiva e entende que nenhuma das irregularidades deste processo foi alcançada pela prescrição punitiva, uma vez que a Auditoria deflagrada por este Tribunal de Contas em 21/02/2017¹² interrompeu a prescrição, nos termos do artigo 2º, II, da Lei nº 9.873/1999¹³, devolvendo integralmente o prazo de 5 anos a partir dessa data, o que acentua a necessidade das providências ora requeridas nesta diligência.

24. Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais e em consagração ao princípio constitucional do devido processo

¹² Documento digital nº 117897/2017

¹³ Lei 9873/99 Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva (...) II **por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato** (original sem grifos)



legal, **converte a elaboração de parecer em diligência** a fim de que se reitere a **citação** do **Sr. Wallace Guimarães**, ex-Prefeito de Várzea Grande no período de 01/01/2013 a 07/05/2015, e do **Sr. Júlio César Vieira**, ex-Presidente da Organização Razão Social – OROS, para apresentação de defesa acerca dos apontamentos a eles dirigidos pela equipe de auditores no relatório técnico preliminar, **primeiramente com tentativa de localizar outros endereços** em que o responsável possa ser encontrado para citação; **em caso de insucesso**, que o mesmo seja **citado por edital**.

25. E, ainda, citação do **Sr. Sebastião dos Reis Gonçalves**, ex-Prefeito de Várzea Grande no período de 24/10/2011 a 30/10/2012 e da **Organização Razão Social – OROS** para se manifestarem em razão de firmarem ajuste para contratação de pessoal para as Secretarias Municipais de Várzea Grande sem a observância da legislação que rege a matéria, bem como para esclarecerem, documentalmente, sobre o concurso de projetos ou os procedimentos seleção que resultaram no Termo de Parceria nº 01/2012.

26. Por fim, após a adoção das providências sugeridas, **requer o retorno dos autos** a este *Parquet* de Contas para emissão e parecer, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Termos em que
pede deferimento.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 26 de julho de 2018.

(assinatura digital)¹⁴

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR

Procurador de Contas

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