



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 22/07/2014 – ITEM 34

**TC-000561/007/09**

**Órgão Público Parceiro:** Prefeitura Municipal de Cruzeiro.

**Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPI):**

Centro Integrado e Apoio Profissional - CIAP.

**Autoridades que firmaram os Instrumentos:** Celso de Almeida Lage (Prefeito), José Vicente Figueiredo Braga e José Marques dos Santos (Secretários Municipais de Saúde).

**Objeto:** Desenvolvimento e execução do Programa Saúde da Família (PSF), Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACs), bem como Saúde Bucal.

**Em Julgamento:** Termo de Parceria nº 01/04 firmado em 25-06-04. Valor – R\$1.096.087,20. Termos Aditivos celebrados em 05-05-05, 10-05-06, 16-04-07, 29-06-07, 05-11-07, 15-05-08, 15-10-08 e 26-11-08. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini, publicadas no D.O.E. de 04-07-09 e 04-03-10.

**Advogados:** Andréa Moreira Simão, Fernando José Mesquita, Keila Camargo Pinheiro Alves, Diógenes Gori Santiago e outros.

**Fiscalizada por:** UR-7 - DSF-II e UR-14 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** UR-14 - DSF-II.

### RELATÓRIO

Cuidam os autos do Termo de Parceria nº 001/04, assinado em 25/06/04 pela Prefeitura Municipal de Cruzeiro com o Centro Integrado e Apoio Profissional – CIAP, objetivando o desenvolvimento e execução do Programa Saúde da Família (PSF), Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACs), bem como de Saúde Bucal, no valor estimado de R\$ 1.096.087,20, para o período de 1º/07/04 a 30/06/05.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Examinam-se, ainda, termos aditivos ao referido ajuste, conforme segue:

- 1º Termo de Aditamento, assinado em 05/05/05.  
Finalidade: Prorrogar o vencimento final para 30/06/07, redimensionando o valor global estimado para R\$4.107.013,80;
- 2º Termo de Aditamento, assinado em 10/05/06.  
Finalidade: redimensionar o valor global estimado para R\$4.281.954,44;
- 3º Termo de Aditamento, assinado em 16/04/07.  
Finalidade: prorrogar o término do contrato para 31/12/2008, bem como modificar valores;
- 4º Termo de Aditamento, assinado em 29/06/07.  
Finalidade: alteração de valor;
- 5º Termo de Aditamento, assinado em 05/11/07.  
Finalidade: alteração de valor;
- 6º Termo de Aditamento, assinado em 15/05/08.  
Finalidade: alteração de valor;
- 7º Termo de Aditamento, assinado em 15/10/08.  
Finalidade: alteração de valor;
- 8º Termo de Aditamento, assinado em 26/11/08.  
Finalidade: alteração de valor.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

No que tange à documentação encartada ao feito sobre o termo de parceria e o primeiro aditivo, a UR-7 concluiu pela irregularidade dos atos, em síntese em decorrência da falta: de concurso de projetos; de comprovação de que a OSCIP dedicava-se às atividades configuradas no artigo 3º da Lei nº 9790/99; de informações acerca do atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal; de manifestação do Conselho de Política Pública; de encaminhamento de termos de ciência e notificação; de publicação do ajuste na imprensa oficial; de justificativas, autorização e publicação em relação ao termo aditivo (fls. 156/160).

Com a notificação de fl. 161, vieram documentos do ex- Prefeito (fls. 174/572) e da entidade parceira (fls. 573/604).

O primeiro, defendeu que foram avaliados os projetos e o programa de trabalho da OSCIP para a formalização do termo.

Alegou que houve publicação do extrato do termo de parceria e do aditivo, bem como que a OSCIP encontrava-se em situação regular.

Afirmou que a data do projeto e o detalhamento dos custos constaram de contrato firmado em 01/07/04.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Informou que as despesas eram suportadas pelo governo federal, sendo separadas por programas no PPA, sobre os quais o Conselho Municipal de Saúde se manifesta, sendo que as respectivas atas são encaminhadas para este TCESP junto com as prestações de contas regularmente.

Frisou que serviços de saúde não podem sofrer interrupção, observando que equívocos de digitação acontecem.

A OSCIP, por sua vez, argumentou que a parceria era do interesse público e atendia aos princípios e normas que regem a matéria, destacando a importância da área da saúde.

Observou que não houve concurso de projetos, pois este não era pré-requisito indispensável para escolha da parceira, sendo facultado pelo Decreto nº 3100/99.

Asseverou que o CIAP possuía qualificação conferida pelo Ministério da Justiça, documento suficiente para garantir que a entidade se dedica às atividades configuradas no artigo 3º da Lei nº 9790/99.

Alegou que a efetivação dos repasses demonstra a adequação das despesas à LRF e juntou documentos buscando esclarecer o apontado sobre a falta de termos de ciência e notificação e publicidade dos atos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Assinalou que o termo aditivo buscou satisfazer o interesse público, ao permitir a continuidade do programa, bem como que teve seu extrato publicado e foi assinado pela autoridade competente, sanando a anotação sobre a ausência de autorização.

A Fiscalização elaborou nova instrução da matéria, em virtude da documentação anexada, mantendo sua conclusão pela irregularidade do termo de parceria e 1º aditivo (fls. 609/623), anotando que:

- Não ficou claro que a parceria com o CIAP foi a opção mais econômica e eficiente para Administração, destacando a ausência de seleção entre as entidades do ramo e o grande valor alocado;
- Os objetivos da entidade não eram ligados ao objeto da parceria de forma específica;
- Faltaram ata de eleição da diretoria do CIAP; detalhamento de custos pela OSCIP; prova de adequação à LRF; manifestação prévia do Conselho de Política Pública da Área; parte das notas de empenho e dos termos de ciência e notificação; detalhamento das remunerações e benefícios pagos com recursos do acordo ou a ele vinculados;
- Houve publicação extemporânea do extrato do termo de parceria e do primeiro aditivo;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

- As justificativas foram insuficientes para a formalização do 1º aditamento.

Ainda nesse relatório instruiu os termos de nºs 2 a 8, anexados junto com a defesa do ex-Prefeito, também os considerando irregulares, em razão da inexistência de autorização (exceto nº 4, que foi apresentado em atraso), da extemporaneidade das publicações dos extratos e da precariedade das justificativas quanto ao significativo acréscimo de valor.

Assessoria Técnica emitiu parecer desfavorável às fls. 625/634, enquanto sua Chefia entendeu conveniente a notificação dos interessados (fl. 635).

Com o chamamento de fl. 636, foram acrescentados os documentos de fls. 644/794 por parte do CIAP.

A OSCIP entendeu que a ausência de projetos e de concurso já estava esclarecida nos autos.

Defendeu que seus objetivos estavam de acordo com os do termo de parceria, bem como declarou que os custos estavam detalhados no projeto técnico.

Assinalou que trazia em anexo a ata da eleição de sua diretoria, bem como que as despesas estavam em consonância com a LOA, PPA e LDO.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Alegou que a Municipalidade de Cruzeiro não contava com Conselho de Política Pública.

Aduziu que estavam esclarecidos os apontamentos sobre empenhos, termos de ciência e notificação e publicações.

Afirmou que o detalhamento sobre remunerações constava da prestação de contas, assim como que seus Diretores, Dirigentes e Conselheiros não receberam quaisquer valores nesse sentido.

Sobre a ausência de autorização para a celebração dos aditivos, registrou que a legislação correlata previa a possibilidade de prorrogação, sem mencionar requisitos para tanto.

Às fls. 807, consta renúncia de mandato de parte dos advogados que haviam atuado no feito, com pedido para que não mais constassem seus nomes em publicações na imprensa oficial.

ATJ, sua Chefia e SDG concluíram pela irregularidade da matéria (fls. 819/822 e 842/848).

Realizado o chamamento de fls. 849, nada mais foi acrescido ao feito.

É o relatório.

RFL



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### VOTO

Apresentadas justificativas e documentos pelas partes, vejo que foi acrescida a ata da eleição da Diretoria do CIAP.

Ainda, o documento emitido pelo Ministério da Justiça, certificando a qualificação do CIAP como OSCIP, indica que seus objetivos estavam dentre aqueles descritos no artigo 3º da Lei nº 9.790/99.

A mesma sorte, contudo, não cabe aos demais apontamentos apresentados na instrução.

De plano, destaco que não visualizei documentação que demonstrasse de forma segura que a opção pela terceirização era – e foi – a mais vantajosa para o Poder Público, o que seria essencial, já que ao delegar serviço público para o privado, com a correlata transferência de valores, o gestor deve balizar-se em estudos que certifiquem que essa é a maneira mais econômica, eficiente e eficaz de ofertá-los à população.

Ademais, a escolha do parceiro também não ficou satisfatoriamente explicada.

Embora à época da celebração do acordo, nos termos do Decreto nº 3100/99, não houvesse obrigatoriedade quanto à realização de concurso de projetos, já que essa faculdade tornou-se





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

cogente com o Decreto nº 7.568/11, é patente que isso não significa que seria desnecessária fundamentação para a escolha da entidade, seja porque os atos administrativos devam ser motivados, seja para demonstração do atendimento aos princípios constitucionais, como por exemplo os da isonomia e eficiência, aspectos não evidenciados nos autos.

Note-se que o objeto descrito no artigo 5º do Estatuto da Entidade (fl. 411) é bastante amplo, abrigando áreas de saúde, meio ambiente, turismo, cultura, educação, telecomunicações, geração de renda e emprego, etc., sem demonstrar que se tratava de parceiro com vocação para gestão de projeto específico como o presente, com meandros e complexidade, em uma área tão relevante como é a saúde.

O caso em tela não é isolado, como é possível verificar do teor do decidido no TC-1827/004/06<sup>1</sup>, em Sessão da Segunda Câmara de 30/07/13:

“.....Pesquisa efetuada no banco de dados desta Corte indica a existência de diversos processos tendo por objeto a análise de termos de parceria firmados entre Municípios do Estado e a OSCIP aqui em questão - CIAP - Centro Integrado e Apoio Profissional<sup>2</sup>, e não só para a prestação de serviços relacionados à área de saúde.

---

<sup>1</sup> Relator: Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. Recurso ordinário em trâmite.

<sup>2</sup> Exemplificativamente decisões julgando irregulares termos de parceria proferidas no TC-000927/006/07 (em conjunto com outros), Prefeitura de Sertãozinho; nos TC-001785/001/07 e TC-001786/001/07, Prefeitura de Valparaíso; no TC-001401/007/08, Prefeitura de Cruzeiro; no TC-001714/001/07, Prefeitura de Araçatuba.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Aliás, a constatação da crescente utilização do instrumento de termos de parceria firmados com OSCIP's pelos órgãos públicos, de modo geral, fez com que o E. Conselheiro Robson Marinho, relator do TC-000576/001/07<sup>3</sup> (onde se examinava contratação da Prefeitura de Araçatuba firmada com o mesmo CIAP - Centro Integrado e Apoio Profissional), em situação bastante semelhante, registrasse a existência de "verdadeiras terceirizações de atividades típicas do Estado".

Pela similaridade da matéria e das incorreções levantadas na instrução, permito-me reproduzir trecho do voto proferido na ocasião (sessão da E. Segunda Câmara de 15/09/09, decisão confirmada pelo E. Plenário em 28/07/11):

*"Na prática, esta Corte tem observado o desvirtuamento das finalidades dessas Organizações, que, muitas vezes, se prestam a celebrar verdadeiros contratos de prestação de serviços e/ou de fornecimento de mão de obra, a evidenciar manobras do administrador público para não licitar e nem promover concursos públicos de admissão, sem contar os casos em que esses mecanismos de contratação são anunciados como soluções político-sociais para problemas locais ou regionais, e as parcerias firmadas sem os competentes estudos técnicos a evidenciar as vantagens para a sua celebração.*

*Não é diferente o caso em análise, no qual se evidenciaram máculas que me impedem de votar pela regularidade, em especial por não restar demonstrados de forma objetiva quais os critérios propostos para a escolha da entidade e, também, por não terem sido realizados os estudos técnicos (econômico-financeiro, jurídico e etc.) a comprovar a vantagem para a celebração da parceria. Além disso, a conjugação de cláusulas do contrato evidencia que o ajuste se presta basicamente à contratação de mão de obra, em descumprimento ao estabelecido no artigo 37, II, da Constituição Federal".*

Aliás, também esta Câmara tem enfrentado a matéria nesse sentido, conforme decisão de 23/10/12, no TC-1714/001/07, sob relatoria do e. Conselheiro Dimas Eduardo

---

<sup>3</sup> No TC-000576/001/07, termo de parceria firmado entre a Prefeitura de Araçatuba e Centro Integrado de Apoio Profissional - CIAP, tendo por objeto a conjugação de esforços para operacionalizar o desenvolvimento do Programa Saúde Bucal. Julgado irregular em sessão da Segunda Câmara de 16/09/09, voto do Conselheiro Robson Marinho. Decisão do E. Plenário de 28/07/11, voto do Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, deu provimento parcial ao recurso, somente para "afastar dos fundamentos da respeitável decisão combatida a censura lançada a respeito da composição dos custos da contratação, bem como cancelar a multa imposta, mantendo, porém, o juízo de irregularidade do termo de parceria".



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Ramalho, mantida pelo Plenário, em sessão de 21/08/13, sob relatoria da e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, como segue:

“EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. Não ficou comprovada a necessidade e a economicidade em se terceirizar os serviços relativos ao PSF; terceirização de mão de obra sem prévio concurso público; ausência de concurso de projetos para escolha da entidade; não inclusão de cláusulas essenciais no Termo de Parceria firmado; descompasso no cronograma de pagamentos. CONHECIDO. IMPROVIDO.”

Quanto aos aditivos, além de pontos relacionados à formalização, há que se destacar a precariedade das justificativas para que fossem celebrados, especialmente, que embasassem os sucessivos acréscimos de valores.

Assim, diante do conjunto de desacertos não esclarecidos, acolhendo as manifestações desfavoráveis de ATJ e de sua Chefia, bem como de SDG, **voto pela irregularidade do Termo de Parceria nº 01/04, bem como dos 1º a 8º Termos Aditivos**, celebrados entre a Prefeitura Municipal de Cruzeiro e o CIAP – Centro Integrado e Apoio Profissional, aplicando em consequência as disposições do artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93.

Consigno que a invocação dos ditames do inciso XXVII, acima referido, **importa que o atual Gestor Municipal, informe a esta Egrégia Corte as providências administrativas**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

**complementares adotadas** em função das imperfeições anotadas, comunicando, em especial, a eventual abertura de sindicância.

Com fundamento no artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, **aplico multa a Celso de Almeida Laje, José Vicente Figueiredo Braga e José Marques dos Santos, no valor correspondente a 300 (trezentas) UFESPs, cada um**, a ser recolhida ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Contas do Estado, nas agências do Banco do Brasil, na forma da Lei 11077, de 20 de março de 2002.

Decorrido o prazo recursal e ausente a prova junto a este Tribunal do recolhimento efetuado, no prazo constante da notificação prevista no artigo 86 da Lei Complementar nº 709/93, o Cartório fica autorizado a adotar as providências necessárias ao encaminhamento do débito para inscrição na Dívida Ativa, visando à posterior cobrança judicial.

**RENATO MARTINS COSTA**  
**Conselheiro**