



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 29/04/2015 – ITEM 19

RECURSO ORDINÁRIO

TC-001401/007/08

Recorrente: Celso de Almeida Lage – Prefeito do Município de Cruzeiro à época.

Assunto: Termo de parceria entre a Prefeitura Municipal de Cruzeiro e a OSCIP – Centro Integrado e Apoio Profissional - CIAP, objetivando a conjugação de esforços para operacionalizar o Programa de Suporte ao Atendimento de Especialidades e Medicina do Trabalho.

Responsáveis: Celso de Almeida Lage (Prefeito à época) e José Vicente de Figueiredo Braga (Secretário de Saúde).

Em Julgamento: Recurso Ordinário interposto contra o acórdão da E. Primeira Câmara, que julgou irregular o termo de parceria, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93, aplicando ao Prefeito à época, Celso de Almeida Lage, e ao responsável legal pelo CIAP, Dinocarme Aparecido Lima, multa individual, no valor correspondente a 600 UFESP's, nos termos do artigo 104, da mencionada Lei. Acórdão publicado no D.O.E. de 20-12-12.

Advogados: Diógenes Gori Santiago, José Antonio Nogueira Chagas e outros.

Procurador de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-II.

RELATÓRIO

Trata-se de Termo de Parceria firmado entre a Prefeitura de Cruzeiro e o Centro Integrado e Apoio Profissional – CIAP, tendo em vista ajustar cooperação mútua destinada a operacionalizar a execução e o desenvolvimento do Programa de Atendimento em Especialidades e Medicina do Trabalho, naquele Município.

A matéria constou da pauta da Sessão de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

27/11/12 da E. Primeira Câmara, oportunidade em que foi considerada irregular.

Consoante consignado no voto condutor do julgamento, os requisitos de validade da parceria não restaram evidenciados na instrução processual, na medida em que: não teria havido projeto; a justificativa para o ajuste não seria coerente com o objeto; a finalidade estatutária da OSCIP não seria compatível com o escopo da parceria; não haveria comprovação quanto às atividades previstas no art. 3º da Lei nº 9.790/99; a dotação da despesa empregada não estaria relacionada aos serviços executados, tampouco aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal; como também estariam ausentes as peças obrigatórias para comprovar a execução do Termo de Parceria e correspondentes metas.

No mesmo julgamento, foram aplicadas multas de 600 (seiscentas) UFESP's ao Prefeito de Cruzeiro, Senhor Celso de Almeida Lage, bem como ao responsável legal do CIAP, Senhor Dinocarme Aparecido Lima.

Inconformado, interpôs o então Prefeito do Município razões de Recurso Ordinário, defendendo, essencialmente, a regularidade do termo impugnado.

Nesse sentido, disse que a ausência de projeto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

não seria suficiente para comprometer todo o ajuste, uma vez que o concurso de projetos não configuraria medida obrigatória.

Do mesmo modo, seria incontestável a regularidade jurídica da OSCIP, aprovada pelo Ministério da Justiça e apta a desenvolver projetos e programas na área da saúde, nos termos de seus estatutos.

Prosseguiu afirmando a regularidade da despesa, na medida em que haveria perfeita adequação com as previsões do PPA, LDO e LOA.

Não caberia, portanto, falar-se em aumento de despesa por conta do Termo de Parceria, principalmente porque a execução do programa implicaria atividades de caráter continuado.

Lembrou, mais ainda, da escassez de profissionais de saúde no Município, demanda não suprida por concursos públicos realizados pela Prefeitura.

Quanto à prestação de contas da parceria, disse que a manifestação favorável do Conselho Municipal de Saúde, juntada aos autos, refletiria a correção do ajuste.

Sobre a multa recebida, por último, alegou que não agiu com dolo ou má-fé, razão pela qual eventuais falhas haveriam de ser relevadas, como também a pena pecuniária, cujo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

valor compreende desarrazoado e desproporcional.

Os autos seguiram ao GTP, que ofereceu parecer favorável ao processamento do apelo como Recurso Ordinário (fls. 532/534).

A proposta foi acolhida pela E. Presidência que, na forma regimental, distribuiu o Ordinário ao meu Gabinete (fls. 535/536).

Determinei, portanto, a instrução do apelo, iniciando pela Assessoria Técnico-Jurídica.

Unidade Jurídica (fls. 538/540) e sua Chefia (fl. 541) manifestaram-se pelo não provimento do Recurso, considerando que as razões apresentadas não seriam suficientes para reformar o julgado, porquanto ausentes elementos comprobatórios das alegações apresentadas.

Em seguida, pronunciou-se o d. MPC, por meio de parecer convergente (fls. 542/543).

Entendeu o eminente Procurador que as impropriedades que condenaram a matéria em Primeiro Grau afrontariam normas e princípios que regem a terceirização da atividade administrativa, mais ainda por se tratar de serviço de natureza finalística da Prefeitura.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Por último, disse o Senhor Secretário-Diretor Geral, no sentido do provimento parcial do Recurso (fls. 544/549).

Isso porque caberia afastar somente a controvérsia que recaiu sobre a conformação dos estatutos da CIAP aos preceitos da Lei nº 9.790/99, na medida em que a documentação juntada nas fls. 193/194 seria idônea para comprovar tal condição.

De outra parte, subsistentes todos os demais lapsos que fundamentaram o v. Acórdão apelado, motivo pelo qual não caberia efetivamente acolher as razões recursais em análise.

Consignou, a propósito, que falhas do mesmo gênero já haviam servido à impugnação de Termo de Parceria anteriormente firmado entre as mesmas partes, conforme deliberado no TC-561/007/09.

É o relatório.

JAPN



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO PRELIMINAR

Ao v. Acórdão da E. Primeira Câmara, publicado em 20/12/12, sobreveio Recurso Ordinário, protocolizado pelo Prefeito do Município de Cruzeiro, Senhor Celso de Almeida Lage, em 18/01/13.

A peça, portanto, é adequada, tempestiva¹ e seu subscritor está legitimado a recorrer.

Assim sendo, presentes os requisitos formais de admissibilidade recursal, conheço do Recurso Ordinário.

¹ cf. Ato GP nº 02/2012, os prazos processuais ficaram suspensos entre 24/12/12 e 04/01/13.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO DE MÉRITO

O Termo de Parceria firmado entre a Prefeitura de Cruzeiro e o Centro Integrado e Apoio Profissional – CIAP, prestou-se à implementação, fomento, desenvolvimento e execução do projeto “Suporte ao Atendimento em Especialidades e Medicina do Trabalho”.

Percorrendo o Programa de Trabalho apresentado pela OSCIP nas fls. 438/451, como também o projeto de fls. 453/464, verifico que a parceria serviu, essencialmente, à disponibilização, para a Prefeitura daquele Município, de profissionais de medicina² integrados ao quadro de pessoal da OSCIP, tendo em vista o atendimento em diversas especialidades.

Evidente, portanto, que as partes ajustaram o fornecimento de mão de obra especializada para a implementação de ações relacionadas às políticas públicas do Município de Cruzeiro na área da Saúde, atribuição, contudo, conferida genuinamente ao Poder Público a partir da Constituição Federal.

Assim, a validade da parceria que se destina à execução de atividades de cunho nitidamente final da Administração pressupõe seja observado um sem número de requisitos, basicamente para que a seleção da parceira ocorra de acordo com a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

isonomia, economicidade e publicidade, bem assim para que não implique hipótese de violação ao princípio do concurso público.

A instrução dos autos em Primeira Instância indicou que os pressupostos essenciais à celebração do Termo de Parceria não se aperfeiçoaram, o que colocou em xeque a opção pelo modelo de atendimento escolhido pela Prefeitura.

A propósito, conforme lembrado pela SDG, idêntico modelo foi empregado pela Prefeitura de Cruzeiro, em parceria com a mesma CIAP, para implementar o Programa Saúde da Família (PSF) naquele Município, o qual implicou críticas de igual natureza neste E. Tribunal.

Aproveito, nesse sentido, excerto do voto que proferi em face da E. Primeira Câmara nos autos do TC-561/007/09, Sessão de 22/07/14:

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

² Biomédico, Cardiologista, Clínico Geral, Clínico Geral para atendimento domiciliar, Ginecologista, Médico Sanitarista, Neurologista e Psiquiatra com especialidade em Medicina do Trabalho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

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 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.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

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 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."

Também remeto a análise a outro precedente que relatei em face do E. Tribunal Pleno, envolvendo novamente a CIAP em temática idêntica:

Tratando-se de programas nacionais de execução descentralizada, a atuação dos Municípios não raro tem revelado situações de violação à norma jurídica, seja pelo emprego de recursos públicos em dissonância com os propósitos mais nobres dos programas, seja por atribuir a organizações da sociedade civil de interesse público ("OSCIPS") a tarefa de integrar atividades de cunho finalístico da Administração e que, dessa maneira, seriam insuscetíveis de delegação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

O caso presente disso não se diferencia, na medida em que a instrução dos autos apontou vícios insuperáveis.

(...)

Neste último aspecto, inclusive, subsistiriam as controvérsias decorrentes da execução da parceria, na medida em que não foram produzidos relatos enfatizando as atividades realizadas, sob o enfoque qualitativo, vis-à-vis os correspondentes recursos financeiros repassados.

A ausência desse parâmetro programático, inclusive, torna insuficiente o argumento de que os termos de parceria alcançaram resultados bem sucedidos.

(...)

Com tudo isso, o caso concreto assemelha-se a tantos outros do gênero já apreciados nesta Corte, sempre gravados por problemas na prestação de contas de recursos repassados para a entidade do terceiro setor, na ausência de planos de trabalho bem definidos e organizados ou na arregimentação de mão de obra em descompasso com a norma constitucional (cf. TC-1827/004/06 e outros, E. Tribunal Pleno, Sessão de 24/09/14, Recursos Ordinários conhecidos e não providos, V.U.).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Como se pode concluir, os propósitos da Administração, no caso concreto, foram perseguidos por meio de instrumental inadequado, uma vez que a celebração de parceria com entidades do terceiro setor não estaria divorciada dos pressupostos que asseguram desde a isonomia entre as interessadas, até o comprometimento da prestação do serviço público com a economicidade, premissas que, concludo, o apelo não conseguiu revelar.

A indisponibilidade de metas e resultados fixados em função das dotações orçamentárias da Prefeitura para custear suas ações na área da Saúde, ademais, corroboram a conduta ilegal do então Prefeito de Cruzeiro, ora recorrente, o que me parece suficiente para igualmente amparar a pena pecuniária aplicada nos autos, cujo montante se apresenta razoável e proporcional.

Diante do exposto, meu **VOTO nega provimento ao Recurso Ordinário interposto pelo Senhor Celso de Almeida Lage, ratificando integralmente o v. Acórdão recorrido.**

Acolhido este entendimento, com o trânsito em julgado, ao Eminent Relator Originário para as suas dignas providências, em especial para instruir e apreciar o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

termo de aditamento celebrado em 17/12/07, pendente de julgamento.

**RENATO MARTINS COSTA
CONSELHEIRO**