



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



19-05-15

SEB

=====

48 TC-015981/026/10

Órgão Público Parceiro: Prefeitura Municipal de Santo André.

Organização da Sociedade Civil de Interesse Público: Instituto Educacional Carvalho.

Autoridades que firmaram o Instrumento: Leonardo Carlos de Oliveira (Secretário Municipal de Saúde) e Sirlei Lopes de Carvalho (Presidente).

Objeto: Desenvolvimento de um conjunto de ações complementares aos programas e serviços de suporte à Vigilância Sanitária e Epidemiológica e ao Suporte Administrativo e de Apoio Operacional de Equipamentos e de Saúde.

Em Julgamento: Concurso de Projeto. Termo de Parceria celebrado em 29-03-10. Valor – R\$18.870.089,92. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, publicadas no D.O.E. de 02-08-13 e 12-10-13.

Advogada: Dulce Bezerra de Lima.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se do **TERMO DE PARCERIA nº 002-SS**, de 29-03-10, celebrado entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ** e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) **INSTITUTO EDUCACIONAL CARVALHO**¹, objetivando o *desenvolvimento de um conjunto de ações complementares aos programas e serviços de suporte à Vigilância Sanitária e Epidemiológica, ao Suporte Administrativo, de Apoio Operacional de Equipamentos e Unidades de Saúde, com o objetivo de estabelecer diretrizes, normas e rotinas para a reorganização técnica e administrativa, bem como a consecução das metas da Secretaria Municipal de Saúde, utilizando instrumentos de diagnóstico e análise das necessidades organizacionais do Sistema de Saúde, dentro dos objetos*

¹ Ato de qualificação da entidade como OSCIP, expedido pelo Ministério da Justiça em 03-05-05 à fl. 24.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



definidos e em parceria com o Poder Público, implementar, aprimorar e expandir as ações de promoção, prevenção e educação em saúde, em consonância com os princípios e diretrizes do SUS e que considerem os indicadores de desenvolvimento social e de saúde no município, com prazo de vigência inicial de 12 (doze) meses, no valor global de R\$ 18.870.089,92.

1.2 O ajuste foi precedido do **Concurso de Projetos nº 02/2009** (edital às fls. 160/194), publicado em 17-12-09 em jornal de grande circulação (fl. 02-A), com recebimento dos envelopes marcado para 18-01-10, tendo 4 entidades apresentado projetos, 2 dos quais foram desclassificados², sagrando-se vencedora a OSCIP ora contratada. O procedimento foi homologado pelo então Secretário Municipal de Saúde (fl. 198).

1.3 As partes foram cientificadas da remessa do ajuste a esta Corte e notificadas para acompanhar os trâmites do processo por meio de publicações na imprensa oficial³.

1.4 Na instrução dos autos, a **Fiscalização** (fls. 224/232) concluiu pela regularidade do concurso de projetos e do termo de parceria, sem prejuízo de recomendação quanto à inclusão em ajustes da espécie, de cláusula essencial do detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal, seus diretores, empregados e consultores, a serem pagos com recursos vinculados à Parceria (art. 10, § 2º, IV, da Lei federal nº 9.790/99), além da aplicação de multa pela remessa intempestiva.

1.5 A **Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica** opinou pela regularidade dos atos (fls. 234/236).

Por seu turno, a **Unidade Jurídica**, acompanhada pela **Chefia** do órgão (fls. 237/240 e 247/251), em duas oportunidades, propôs a notificação das partes, em razão dos seguintes apontamentos:

² De acordo com o Relatório Técnico dos Projetos elaborado pela Comissão de Julgamento às fls. 14/23 e Ata de Julgamento de fl. 196, as propostas das entidades Instituto SOLLUS (68 pontos) e Sociedade Civil de Desenvolvimento Humano e Socioeconômico do Brasil – SODHEBRAS (60 pontos) foram desclassificadas por não atingirem o mínimo de 70 pontos, de acordo com os critérios de avaliação e o previsto no item 7.6 do edital.

³ Termo de ciência e notificação à fl. 153.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- a) ausência de justificativas para a celebração do Termo de Parceria;
- b) falta de esclarecimento quanto ao custo da Administração para a realização direta do objeto, bem assim do valor *per capita* para a execução de tais serviços;
- c) ausência de demonstração da compatibilidade dos preços ajustados com os praticados no mercado;
- d) as despesas com o quadro de pessoal do ajuste representam 70% do total, porém não foram detidamente quantificadas e justificadas;
- e) presente os números de casos de dengue no município em 2010;
- f) ausência, no edital do concurso de projetos, de exigências mínimas e metas quantificadas da situação do quadro epidemiológico no município, das infestações por vetores, do consumo de produtos químicos e insumos, das ações complementares aos serviços de suporte à Vigilância Sanitária e Epidemiológica, dentre outros, que impedem a avaliação objetiva das propostas;
- g) não há notícia de como a Comissão de Julgamento procedeu para avaliar as propostas de acordo com os critérios fixados no edital;
- h) a proposta vencedora ofereceu o mesmo valor previsto no edital como valor máximo a ser transferido à OSCIP, não havendo menção dos valores propostos pelas demais participantes;
- i) falta de cláusula contratual de detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal, seus diretores, empregados e consultores, a serem pagos com recursos vinculados à Parceria;
- j) esclareça se a OSCIP se aproveitava do quadro de pessoal da Prefeitura ou se tais servidores, quando dispensados, eram contratados pela entidade.

1.6 Notificadas as partes (fls. 241 e 252/253), compareceu aos autos o **MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ** com as justificativas de fls. 244/245 e 261/266.

Na primeira justificativa (fl. 245), a Diretora de Departamento de Vigilância Sanitária à Saúde informou que, em janeiro 2013 ao analisar os custos do projeto, com a então conveniada OSCIP Casa Brasil, concluía



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



que o valor estava mesmo acima do praticado no mercado, quando o ajuste foi denunciado e efetuado novo cálculo dos custos, chegando ao valor aproximado de oito milhões, para execução do mesmo objeto destes autos.

Quanto ao quadro epidemiológico de 2010, salientou que foram constatados 721 casos suspeitos de dengue, dos quais 307 confirmados, 128 casos autóctones (originários do próprio município) e 1 óbito.

Na segunda oportunidade em que compareceu aos autos (fls. 261/266), a então Corregedora Geral do Município basicamente trouxe informações comparativas dos totais de visitas realizadas entre 2010 e 2012.

Afirmou que a realização direta dos serviços pela Administração, em preços atuais (janeiro/14) “*com uma população residente de 676.407 (...) habitantes de acordo com o IBGE*” seria de R\$10.210.730,40, numa despesa *per capita* de R\$ 15,0955, enquanto que, no ajuste em análise, firmado em março de 2010, considerando a mesma população, o valor *per capita* foi de R\$ 27,8838 (que, se atualizado, representaria R\$ 33,89).

Acrescentou, ainda, que em 15-10-13 foi firmado Termo de Parceria com a entidade denominada ISAMA – Instituto Saúde e Meio Ambiente, para a execução dos mesmos projetos, no qual o desembolso anual pode atingir R\$ 8.150.229,25, o que denota uma despesa *per capita* de R\$ 12,0492⁴.

Com relação aos resultados obtidos, aduziu que em 2010 foram constatados 18,62 casos de dengue para cada 100.000 habitantes, enquanto os números atuais mostram incidência de 5,91 casos por 100 mil habitantes.

1.7 Em nova manifestação, a **Unidade Jurídica da ATJ** (fls. 267/271) opinou pela irregularidade dos atos, observando que “*a pobreza das informações obtidas através da justificativa da prefeitura (...) tinha origem no edital do concurso de projetos, que não dispõe de dados quantitativos sobre a situação vigente à época da divulgação do instrumento, nem exigências mínimas, com metas quantificadas e outros indicadores que permitissem a mínima objetividade para, no futuro, a administração*

⁴ Objeto do TC-040552/026/13, sob a relatoria do e. Conselheiro Antonio Roque Citadini.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



avaliar os serviços prestados”.

Ressaltou que o edital do concurso de projetos “*contém elementos subjetivos para mensuração das ações de execução de seu objeto (...) e critérios de classificação*”, e que os custos foram muito superiores aos valores atualmente praticados pela Prefeitura (considerando ajuste efetivado em 2013).

A **Chefia** do órgão, acompanhando tal posicionamento, manifestou-se, também, pela irregularidade da matéria (fl. 272).

É o relatório.

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos indica que a matéria não merece a aprovação desta Corte de Contas.

Isto porque as justificativas apresentadas não foram capazes de afastar as diversas falhas apontadas, ficando intactas as impugnações referentes ao procedimento administrativo, ao cumprimento de requisitos legais, à ausência de justificativa para a avença e à falta de comprovação da economicidade e da vantagem para a Administração.

2.2 Nesse sentido, não constam dos autos quaisquer estudos ou pareceres técnicos prévios visando a comprovar as vantagens econômicas e qualitativas da transferência do gerenciamento e execução dos Programas voltados à Saúde e à Vigilância Sanitária e Epidemiológica à entidade do Terceiro Setor.

Não desconheço a relevância da prestação dos referidos serviços, entretanto, apenas tal fundamento não é suficiente para amparar a formação do vínculo de cooperação e a consequente terceirização das atividades públicas, salientando que 70% dos custos envolvidos na parceria correspondem ao pagamento de recursos humanos e encargos previdenciários de forma a indicar que o objeto se trata de mera terceirização de mão de obra para desenvolvimento de atividades permanentes – não obstante o pacto até pareça comportar propósitos distintos, ou minimamente mais amplos como a reorganização técnica e administrativa do Sistema de Saúde Municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Ademais, referida despesa com folha de pagamento não foi devidamente demonstrada, não havendo nos autos, em especial no projeto apresentado pela OSCIP, o detalhamento dos custos de cada um dos profissionais envolvidos.

Consoante dispõe o *Manual Básico de Repasses Públicos ao Terceiro Setor*⁵, editado por esta Casa, *a contratação de entidade deve ser decisão solidamente fundamentada do Administrador Público, que deve formalmente justificar a opção de realizar a atividade por meio de terceiros em vez de fomentá-la por ação governamental.*

Dessa maneira, além de não justificada a opção pelo ajuste, o procedimento também padeceu da comprovação de sua vantagem econômica, além da demonstração da economicidade e da comprovação da compatibilidade dos preços ajustados com os praticados no mercado, sendo que o próprio Município, em suas justificativas, admitiu o superfaturamento dos valores *per capita* contratados.

2.3 As críticas à formalidade do procedimento, também sem justificativas, agravam a situação verificada nos autos.

O edital do concurso de projetos não contemplou critérios objetivos para a avaliação, pontuação e classificação das propostas, cuja subjetividade acabou por desclassificar os projetos de duas entidades, consoante se verifica do Relatório Técnico dos Projetos produzido pela Comissão de Julgamento às fls. 14/22.

O ajuste não possui cláusula essencial a respeito do *detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores*, como determinado pelo art. 10, § 2º, IV, da Lei federal nº 9.790/99⁶.

⁵ Item 6.6.3.4 – Justificativas para celebrar o Termo de Parceria, fl. 115, edição de 2007, em vigor à época do ajuste.

⁶ Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores;

(...).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Ademais, não foram trazidos aos autos os esclarecimentos solicitados quanto ao aproveitamento do quadro de pessoal da Prefeitura pela OSCIP, para a consecução do objeto pactuado.

2.4 A remessa intempestiva dos autos a este Tribunal, no contexto em que se insere apenas contribui para o desfecho desfavorável da matéria, cabendo severa advertência à Administração no sentido de que o descumprimento dos prazos previstos nas Instruções e Resoluções desta Corte poderá ensejar a aplicação de penalidade, independentemente do julgamento da avença, nos termos previstos na Resolução nº 06/2012.

2.5 Saliento, por oportuno, que a eficácia na aplicação dos recursos será aferida quando do exame das prestações de contas, de acordo com as Instruções vigentes.

2.6 Diante de todo o exposto, voto pela **irregularidade** do Concurso de Projetos e do Termo de Parceria em exame, com determinação para as providências previstas no artigo 2º, incs. XV e XXVII, da Lei Complementar estadual nº 709/93, devendo a Administração, no prazo de 60 (sessenta) dias, dar ciência a este Tribunal das medidas adotadas.

Voto, ainda, pela aplicação de multa ao responsável pela assinatura do ajuste, Sr. **Leonardo Carlos de Oliveira**, Secretário Municipal de Saúde à época, nos termos do artigo 104, inc. II, do referido diploma, por infração aos dispositivos legais mencionados, no valor equivalente a 300 UFESP's (trezentas Unidades Fiscais do Estado de São Paulo), a ser recolhido ao Fundo Especial de Despesa deste Tribunal no prazo de 30 (trinta) dias do trânsito em julgado da presente decisão.

Sala das Sessões, 19 de maio de 2015.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO