



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 26/04/2016 – ITEM 68

TC-000376/013/10

Órgão Público Parceiro: Prefeitura Municipal de Araraquara.

Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP):

Instituto Acqua – Ação, Cidadania, Qualidade Urbana e Ambiental.

Autoridades que firmaram o Instrumento: Marcelo Fortes Barbieri (Prefeito) e Ana Maria de Oliveira Capellini (Presidente).

Objeto: Requalificação da assistência à saúde, com foco na operacionalização em todas as Unidades Básicas de Saúde e Serviço de Urgência e Emergência Municipais.

Em Julgamento: Termo de parceria celebrado em 17-06-09. Valor – R\$20.103.432,60. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, pelo Conselheiro Robson Marinho e Conselheiro Renato Martins Costa, publicadas no D.O.E. de 26-08-10, 03-08-13 e 23-09-15.

Advogados: Raquel Fernandes Gonzalez, Rita de Cássia Zakaib Ferreira da Silva, Ricardo José dos Santos, Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Graziela Nóbrega da Silva, Caio Cesar Benício Rizek e outros.

Fiscalizada por: UR-13 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-13 - DSF-I.

RELATÓRIO

Estes autos cuidam do **Termo de Parceria nº 01/2009** (fls. 68/76), celebrado entre a Prefeitura Municipal de Araraquara e a OSCIP¹ Instituto Acqua – Ação Cidadania Qualidade Urbana e Ambiental com a finalidade de requalificar a assistência à saúde, com foco na operacionalização de todas as Unidades Básicas de Saúde e dos serviços de urgência e emergência, incluindo o gerenciamento de equipamentos, área física e recursos humanos já

¹ Organização da Sociedade Civil de Interesse Público



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

existentes, com avaliação de conduta e desempenho, além de apontamento de ocorrências.

A avença foi assinada em 17/6/2009, sem cláusula discriminativa de valor e com vigência aprazada para 12 meses.

Não foi realizado concurso de projetos para seleção da entidade parceira.

A Unidade Regional de Araraquara, em relatório de fls. 173/179, apontou como impropriedade a terceirização integral da saúde, sem privilegiar o caráter complementar que deveria permear a atuação da OSCIP.

Alertou para a diferença entre o valor declarado (R\$ 19.299.899,10) e aquele obtido através da soma das planilhas correspondentes ao cronograma físico-financeiro (R\$ 20.103.432,60).

Ressaltou, ainda, as seguintes imperfeições: **a)** inexistência de notas de empenho, bem como de informações sobre o elemento econômico onerado; **b)** ausência de documentos demonstrando a motivação da escolha da OSCIP; e **c)** falta de manifestação prévia do Conselho de Política Pública de Saúde, contrariando o artigo 10, § 1^o², da Lei nº 9.790/99³. Passados três

² "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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

meses de execução da avença, aludido órgão emitiu parecer considerando o instrumento inadequado e recomendando sua revisão (fls.165/166).

Ponderou que houve atendimento precário ao § 2^o da disposição legal mencionada (cláusulas essenciais), uma vez que: não houve indicação expressa de receitas e despesas por categoria; o

§ 1^o A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo.
(...)”

³ Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

⁴ “Art. 10. (...)

§ 2^o São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

I - a do objeto, que conterà a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;

II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;

III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;

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;

V - a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independente das previsões mencionadas no inciso IV;

VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.” (grifei)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

plano de trabalho não contemplou detalhamento de custos; as metas e resultados a serem alcançados consignaram características genéricas, ausentes critérios objetivos de avaliação; e publicou-se o extrato do termo em desacordo com o padrão exigido.

Sustentou que restou configurada delegação a terceiros de tarefas de regulação, controle e avaliação da Atenção à Saúde, atividades inerentes à Administração, consoante artigo 197⁵ da Constituição Federal.

Destacou que a cláusula quinta do Termo de Parceria estabeleceu obrigatoriedade de apresentação de prestação de contas até 60 dias após o término da avença, indo além do prazo estipulado nas Instruções nº 02/08.

Por fim, a Fiscalização atestou a remessa intempestiva de documentos a esta Casa e noticiou a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público do Estado, comprometendo-se a Municipalidade a rescindir unilateralmente o pacto, realizar concurso público para contratação de profissionais, efetuar consulta prévia ao Conselho Municipal de

⁵ "Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Saúde e promover parcerias de caráter exclusivamente complementar.

Chamada a se justificar, a Prefeitura trouxe documentos e alegações de fls.189/302, explicando que não ocorreu a terceirização dos serviços de saúde, conquanto a Administração manteve o controle das atividades.

Defendeu que, embora o valor não estivesse clausulado, a planilha de preços é parte integrante do instrumento e supriu a lacuna com perfeição.

Garantiu que as despesas com plantões médicos comprometiam a ordem econômico-financeira municipal, chegando a ensejar abertura de sindicância e processos administrativos, de modo que a parceria mostrou-se administrativamente econômica, sendo que os gastos foram efetivamente comprovados pela OSCIP.

Asseverou que a Secretaria de Saúde, antes da assinatura do pacto, apenas notificou os membros do Conselho Municipal de Saúde a respeito da contratação da OSCIP, pois aquele órgão tem função meramente consultiva.

Enfatizou que a ausência de empenho global se deve ao fato de que o custeio da saúde está previsto no plano



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

plurianual, tendo sido oneradas as categorias econômicas “contratos de terceiros” e “outros serviços de terceiros – pessoa jurídica”.

Explicou que o alcance dos resultados foi certificado por pesquisa de satisfação empreendida pelo próprio Conselho Municipal de Saúde.

Mencionou que o trabalho da OSCIP era reorganizar o pronto-atendimento, criar protocolos para médicos e enfermeiras, realizar treinamentos, garantir a higienização do ambiente, acolher os usuários, entre outros.

O setor jurídico da ATJ, com aval da Chefia, opinou pela irregularidade dos atos praticados (fls.307/310).

O conteúdo processual foi levado ao conhecimento das partes (fls.318) e, em resposta, a Prefeitura veio reafirmar a regularidade da parceria levada a termo (fls.325/335).

SDG veio à carga (fls.341/346), argumentando que o Município, na verdade, transferiu à OSCIP a operacionalização de suas unidades de saúde em caráter integral.

Salientou que o foco da parceria incidiu basicamente na alocação de mão de obra, em subterfúgio à regra constitucional do concurso público, gizando que o fato mereceu



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

destaque no Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com o Ministério Público do Estado.

Certificou que caberia à Organização, enquanto parceira, apenas executar projeto em colaboração com a Administração, fazendo remissão ao posicionamento desfavorável do Conselho Municipal de Saúde.

Disse que as despesas não estão identificadas ou quantificadas como custos atrelados à execução das atividades, como determina o já referido comando das cláusulas essenciais, bem como que a vantagem operacional e econômica não restou cabalmente demonstrada.

Entendeu que o modelo adotado se assemelha a contrato de prestação de serviços, incluindo-se o adimplemento de despesas administrativas da ordem de 5% para gastos com pessoal e 20% para as demais cotas contratuais, consoante cláusula quarta, item I, do instrumento (fl. 72).

Considerou, por fim, que a contratante poderia ter avaliado outras propostas ou projetos para melhor delimitar a escolha, sem prejuízo da subsunção do assunto ao órgão deliberativo da área.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Concedido derradeiro ensejo (fls.350/351), o Poder Executivo veio arrazoar (fls.355/366) que, na época, a lei não exigia a formalização de concurso de projetos para seleção da OSCIP parceira.

Arguiu, ainda, que o atendimento à saúde se encontrava desorganizado e superfaturado, valendo a parceria como meio de requalificar as unidades básicas e os serviços de urgência e emergência.

Efetuada pesquisa no sistema de controle de protocolo, foi possível observar que não aportaram outros expedientes referenciados a este processo.

É o relatório.

MSB



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

Submeto ao descortino desta Primeira Câmara os atos praticados pelo Poder Executivo de Araraquara para, em parceria com organismo do terceiro setor (Instituto Acqua), conquistar a operacionalização de ações e serviços de saúde.

Trata-se do Termo de Parceria nº 01/2009, assinado em 17/6/09, com validade de 12 meses.

Preliminarmente, assinalo que foram respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa. Após derradeiras justificativas, dispensei a oitiva dos órgãos opinativos, porquanto os elementos constantes do processo mostraram-se suficientes para o completo convencimento.

No mérito, assento que a instrução convergiu no sentido da irregularidade da matéria e não vislumbro motivos para dissentir.

Antes, porém, declaro que não censuro a ausência de concurso de projetos, haja vista que o artigo 23 do Decreto nº 3.100/99, naquela oportunidade, facultava ao Administrador a adoção de tal providência.

No mais, calculo que as imperfeições ganharam relevo e demandam reprimenda.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

De plano, asseguro que a Administração se valeu da OSCIP para executar serviços de saúde em caráter integral, em desatendimento ao artigo 3º, inciso IV, da Lei nº 9.790/99, que determina a participação das organizações sem fins lucrativos de forma complementar.

Digo isso porque o objeto, consignado na cláusula segunda do instrumento, define ampla gama de ações, como operação e gestão do pronto-socorro; organização dos quadros administrativos e de suporte técnico; estruturação da assistência farmacêutica, do corpo clínico, da enfermagem e do apoio diagnóstico; reestruturação da Atenção Básica; modernização e atualização da gestão; regulação, avaliação e controle da Atenção à Saúde; assessoria na implantação de projetos especiais; e série de tarefas correlatas.

Assinto, nesse diapasão, com o órgão instrutivo quanto à afronta ao mote constitucional abrigado no artigo 197, pois o Poder Público há de reservar para si a regulamentação, a fiscalização e o controle das ações e serviços de saúde, relegando a terceiros, quando necessário, a execução de atividades específicas.

No caso vertente, o Executivo chamou o Instituto parceiro para estruturar, organizar, gerenciar e controlar o setor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Mais. Apesar de a abertura de processo de seleção constituir ato discricionário naquela época, a Lei Federal nº 9.790/99 era cristalina e cogente no que toca à subsunção preliminar da matéria ao Conselho Municipal de Saúde (artigo 10, §1º).

Artigo 10. (...)

§ 1º A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo. (grifei)

Tal premissa legal, porém, não foi observada.

Aliás, convém ressaltar que, poucos meses depois da assinatura do pacto, veio à luz parecer formalizado pelo aludido órgão opinativo (fls. 165/166), criticando, principalmente, a atuação generalizada da OSCIP em todas as unidades de saúde e a remuneração dos serviços estabelecida em 5% para despesas de pessoal e 20% para outros quesitos. O Conselho recomendou, enfim, a revisão do ajuste, com vistas a convertê-lo em opção mais integrativa e menos custosa.

Essa opinião, repiso, haveria de ser ouvida e considerada previamente à contratação, como determina a lei.

Também em descompasso com a legislação de regência, o texto do instrumento de parceria deixou de contemplar cláusulas essenciais, pondo-se em evidência: a falta de estipulação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

de receitas e despesas de forma categorizada e individualizada; o não detalhamento de custos para execução do projeto; e a ausência de discriminação de cronograma de metas e de resultados esperados, com critérios para aferição de seu cumprimento.

As impropriedades de caráter financeiro, aliás, se potencializaram com a inexistência de notas de empenho e de subscrição da rubrica contábil onerada. Rejeito, obviamente, a alegação de que o custeio da saúde já estava contemplado nos planos plurianuais, dispensando a adoção de formalidades contábeis.

Por derradeiro, assinalo que os repasses financeiros destinados ao termo de parceria só poderiam contemplar o custo efetivo para atendimento das demandas e cumprimento de metas.

No entanto, a cláusula quarta do termo de parceria fixou percentuais sobre o valor repassado para cobrir despesas administrativas (20% para saúde ocupacional, uniformes, obras, instalações, material de consumo, etc. e 5% para coordenação de pessoal).

A postura afronta posição sedimentada neste Tribunal de Contas no sentido da ilegalidade de fixação de taxa de administração em ajustes firmados entre o Poder Público e entidades



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

do terceiro setor, em face de sua natureza remuneratória, apartada da consecução específica do objeto.

Resta evidente que, quando o custeio da atividade administrativa da beneficiária é amparado pelo dinheiro público mediante pagamento de taxa específica, a avença vai além da execução do programa e alcança a própria existência da entidade.

Portanto, reputo incorreta a fixação de compensação para gastos administrativos, devendo a apuração das quantias eventualmente pagas a tal título ser realizada nos processos de prestação de contas correspondentes.

Creio, por todo o exposto, que o conjunto de imperfeições ora abordado é suficiente para inquinar indelevelmente a parceria levada a termo entre a Municipalidade e a OSCIP.

Diante das considerações acima, acolhendo as manifestações desfavoráveis da Fiscalização, da ATJ e da SDG, **voto pela irregularidade do Termo de Parceria nº 001/2009, datado de 17/6/09, destinado à operacionalização de serviços em assistência à saúde, apoio diagnóstico e técnico-administrativo, havido entre a Prefeitura Municipal de Araraquara e a OSCIP Instituto Acqua – Ação Cidadania Qualidade Urbana e Ambiental, aplicando em consequência as**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

disposições do artigo 2º, inciso XV, da Lei Complementar nº 709/93.

Ainda, com fundamento no artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, aplico sanção pecuniária no valor correspondente a 160 (cento e sessenta) UFESPs ao Prefeito de Araraquara, Marcelo Fortes Barbieri, na condição de autoridade que firmou o instrumento, a ser recolhida ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Contas do Estado, nas agências do Banco do Brasil, na forma da Lei nº 11.077, de 20 de março de 2002.

Decorrido o prazo recursal e ausente 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 posterior cobrança judicial.

Remeta-se cópia desta decisão ao Ministério Público do Estado, para conhecimento e eventuais medidas de sua alçada.

MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO
Substituto de Conselheiro