



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



**PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 25/03/14**

71 TC-001731/003/08

**Conveniente:** Prefeitura Municipal de Campinas.

**Conveniada:** Associação Douglas Andreani.

**Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s):** Hélio de Oliveira Santos (Prefeito), Carlos Henrique Pinto (Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos), Graciliano de Oliveira Neto (Secretário Municipal de Educação) e Carlos Sebastião Andriani (Presidente).

**Objeto:** Cooperação financeira para execução de programas complementares de educação infantil.

**Em Julgamento:** Convênio firmado em 29-02-08. Valor - R\$1.562.400,00. Termo de Rerratificação celebrado em 30-12-08.

**Advogado(s):** Mariana Villela Juabre, Leandro Bonvechio, Ana Paula Leopardi Mello Bacchi Berenguel, Rodrigo Guersoni e outros.

**Fiscalizada por:** UR-3 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** UR-3 - DSF-I.

**VISTOS**

1.1 Em exame, **Termo de Parceria** firmado entre a **Prefeitura Municipal de Campinas** e a **Associação Douglas Andreani – ADA**, visando à execução de programas complementares de educação infantil, mediante o repasse de recursos públicos municipais, no valor de R\$ 1.562.400,00 (um milhão, quinhentos e sessenta e dois mil e quatrocentos reais), bem como **Termo de Rerratificação** ao Ajuste.

1.2 A **Unidade Regional de Campinas/UR-3** concluiu pela **irregularidade** da matéria, em razão das ocorrências apontadas no relatório de fls. 222/227.

Consignou que, não obstante tratar-se de Termo de Parceria, o Processo foi autuado pela Prefeitura como se convênio fosse. Segundo o Executivo, o ajuste consiste, na verdade, em convênio, mas foi denominado “Termo de Parceria” em razão do que dispõe a legislação municipal.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



Ressaltou que o convênio é instrumento mais simplificado, bastando a existência de acordo de vontades entre o Poder Público e entidades de direito privado, com interesses recíprocos e coincidentes, enquanto, para a formalização de Termo de Parceria, devem ser observadas as disposições da Lei Federal nº 9.790/99 e do Decreto Federal nº 3.100/99.

Constatou que a Associação Douglas Andreani, não pode ser qualificada como OSCIP, e não comprovou ser entidade de Utilidade Pública.

Quanto ao Termo propriamente dito, não contém cláusulas tidas como essenciais pela Legislação aplicável.

Além disso, a Nota de Empenho vinculada ao Termo de Parceria não traz saldo de dotação, conflitando com as disposições dos artigos 60 e 61 da Lei nº 4.320/64.

1.3 Notificada, a **Prefeitura Municipal de Campinas** argumentou, inicialmente, que o instrumento jurídico firmado não traz qualquer vício insanável. Citou doutrinadores para amparar sua alegação, no sentido de ampliar a expressão “parceria”. Asseverou que a Lei Federal nº 9.790/99 não teve o condão de alterar o significado da palavra “parceria”, tampouco seria admissível que, a partir dela, passasse a existir um único tipo de parceria para regular as relações do Estado com as Organizações do Poder Civil de Interesse Público.

Sustentou que a Lei Municipal nº 10.869/01 não interpretou o termo “parceria” na forma como definido para as OSCIPs na legislação federal, considerando-a no sentido amplo.

Defendeu que não se pode analisar o instrumento de maneira superficial; é preciso considerar seus elementos intrínsecos. E, mesmo que a nomenclatura utilizada não seja a que melhor se enquadre ao caso concreto, a falha não é suficiente à reprovação dos atos praticados, principalmente se levada em conta a importância da colaboração da Entidade nas atividades complementares da Administração.

1.4 A **Associação**, por sua vez, aduziu que, pela extensa lista de ações que desenvolve, devidamente comprovadas mediante documentos



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



acostados aos autos, é forçoso concluir que vem cumprindo integralmente as exigências legais, e está capacitada para executar os programas complementares de educação infantil em conjunto com a Prefeitura.

Afirmou “*que o apego à formalismo e burocracias vazias são insuficientes para resolver o problema alicerce deste País...elas nos levam, somente, até onde, de forma geral, estamos no presente momento: a lugar algum e rumando à passos largos para o caos*”.(sic)

Ao final, pugnou pela regularidade da matéria.

1.5 As **Assessorias Técnicas**, tanto sob os aspectos econômico-financeiros como jurídicos, opinaram pela **irregularidade** do Termo de Parceria (fls. 337/338), no que foram acompanhadas pela **Chefia da ATJ**.

1.6 Instada, a **SDG** exarou entendimento no sentido de que o termo de parceria e, na verdade, convênio firmado entre as partes para execução de programas junto à população, e que, não atendidos os requisitos mínimos necessários à formalização da parceria, nos moldes previstos na Lei nº 9.790/99, não é possível considerá-la adequada.

Propôs a notificação das partes interessadas, para que apresentassem a documentação reclamada. Subsidiariamente, posicionou-se pela **irregularidade** do Ajuste.

1.7 Assinado novo prazo aos interessados, a **Origem** compareceu às fls. 343, e encartou a documentação relativa ao Termo de Parceria.

1.8 À análise do acrescido, as Assessorias Técnicas divergiram. Do ponto de vista econômico-financeiro, pronunciou-se pela regularidade da matéria, e, sob o prisma jurídico, pela irregularidade, por considerar que os documentos ora juntados pelo Executivo não são suficientes a alterar o panorama processual.

1.9 Remetidos os autos à Fiscalização, para instrução do Termo de Rerratificação nº 13/08 (fls. 560/561), referido Órgão assim concluiu: “... **considerando nossa manifestação anterior quando da instrução do referido Termo de Parceria, pela irregularidade da matéria, malgrado não tenhamos**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



*verificado qualquer irregularidade no presente Termo de Reti-Ratificação, por decorrência legal, manifestamo-nos pela irregularidade do Termo ora analisado”.*

É o relatório.



## 2. VOTO

2.1 Em exame, **Termo de Parceria** firmado entre a **Prefeitura Municipal de Campinas** e a **Associação Douglas Andreani – ADA**, visando à execução de programas complementares de educação infantil, mediante o repasse de recursos públicos municipais, no valor de R\$ 1.562.400,00 (um milhão, quinhentos e sessenta e dois mil e quatrocentos reais), bem como **Termo de Rerratificação** ao Ajuste.

2.2 No mérito, acompanho as manifestações dos Órgãos Técnicos deste Tribunal, no sentido da irregularidade da matéria, à vista da ausência dos requisitos básicos necessários para formalização do Termo de Parceria.

Com efeito, a Origem não observou a legislação pertinente, em especial, a Lei Federal nº 9.790/99, que 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, e o Decreto Federal nº 3.100/99.

2.3 Esta Corte, tendo em conta a sua missão pedagógica, editou o Manual Básico **Repasses Públicos ao Terceiro Setor** (primeira publicação em 2004, revista e ampliada em 2007 e em 2012), em que, de forma clara e precisa, discorre acerca do Terceiro Setor e suas entidades, abordando, com detalhes, como devem ser formalizados os repasses públicos ao terceiro setor, com todas as definições, as exigências, as normas, enfim, todo o arcabouço legal e administrativo necessários para a condução desses procedimentos. Sobre o Termo de Parceria, assim preveem as páginas 66/67:

### **6.6 Termos de Parceria**

#### **6.6.1 O que é Termo de Parceria e com quem pode ser celebrado**

*O Termo de Parceria, regulamentado pelo Decreto Federal nº 3.100, de 30/06/99 é gênero de ajuste criado pela Lei Federal nº 9.790, de 23/03/99, que reúne características dos Contratos e Convênios tradicionais. Tem efeito jurídico similar ao Contrato de Gestão, definido na Lei Federal nº 9.637, de 15/05/98.*

*Destina-se à disponibilização de recursos públicos para entidades do Terceiro Setor que obtenham junto ao Ministério*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



*da Justiça a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), para formação de vínculo de cooperação, constituindo-se, nesse sentido, em alternativa aos ajustes tradicionais do Poder Público com entidades qualificadas como filantrópicas ou que possuam o título de Utilidade Pública.*

Conforme revelado pela Instrução, a Associação Douglas Andreani não está qualificada como OSCIP, de forma que não restou preenchido o requisito previsto no artigo 9º da Lei Federal nº 9.790/99, tampouco as demais condições legais para formalização de termo de parceria.

Não prosperam, ainda, as alegações suscitadas pelos interessados, no sentido de que seriam irrelevantes a forma e o nome do Instrumento, em razão da importância da colaboração da Entidade nas atividades complementares da Administração, e que exigir o cumprimento da lei é “*mero apego ao formalismo e burocracias vazias*”. Ressalto que, se ao particular é assegurado fazer ou deixar de fazer tudo aquilo que a lei não vedar<sup>1</sup>, no que tange à administração Pública, o princípio da legalidade ganha contornos próprios, competindo ao Administrador somente realizar aquilo que decorre da vontade expressa do Estado de Direito, vontade esta manifestada em Lei, não lhe sendo permitido exercer o princípio da autonomia da vontade, pois o seu principal objetivo é alcançar os fins a que se propõe o Estado.

Ainda que desconsiderássemos a forma, como requerem as partes, não restaria regularizada a situação, já que não demonstrada a excepcionalidade da assinatura de ajuste com entidade não qualificada como Organização Social ou OSCIP, nem declarada de utilidade pública. Além disso, não há, no feito, nada que evidencie o motivo da escolha da Associação Douglas Andreani, em detrimento de outras instituições que executam atividades idênticas ou similares.

2.4 Além desses aspectos, revelou ainda a Instrução que a Nota de Empenho vinculada ao Instrumento não traz o saldo de dotação, em flagrante desrespeito aos artigos 61 e 62 da Lei nº 4.320/64.

---

<sup>1</sup> Constituição Federal – art. 5º:

(...)

II – Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



2.5 Em relação ao Termo de Rerratificação nº 13/2008, por tratar-se de ato acessório ao Convênio, segue-lhe a mesma sorte.

2.6 Diante do exposto, **VOTO** pela **irregularidade** do Termo de Parceira e do Termo de Rerratificação em análise, com o acionamento dos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº. 709/93, concedendo ao Exmo. Prefeito Municipal de Campinas o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para que informe a esta E. Corte as providências adotadas face à presente decisão, inclusive apuração de responsabilidades e imposição das sanções administrativas cabíveis.

2.7 Nos termos do artigo 104, II, da Lei Complementar nº 709/93, **VOTO**, ainda, pela aplicação de **multa** aos responsáveis, Sres. **Hélio de Oliveira Santos** e **Carlos Sebastião Andreani**, respectivamente, Ex-Prefeito Municipal e Presidente da Associação Douglas Andreani, em importância correspondente a **200 (trezentas) UFESPs para cada um**, considerando a gravidade das falhas constatadas, que infringiram ao disposto na Lei Federal nº 9.790/99. Fixo-lhes o prazo máximo de **30 (trinta) dias** para atendimento, como previsto no artigo 86 da Lei Orgânica desta Casa.

**MARCIO MARTINS DE CAMARGO**  
**SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO**