



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Segunda Câmara
Sessão: 19/3/2013

39 TC-001283/001/08 - PRESTAÇÃO DE CONTAS - REPASSES PÚBLICOS

Órgão Público Concessor: Prefeitura Municipal de Bilac.

Entidade(s) Beneficiária(s): Instituto José Ibrahim (OSCIP).

Responsável(is): José Roberto Rebelato (Prefeito) e José Ibrahim (Presidente).

Assunto: Prestação de contas - repasses públicos ao terceiro setor. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, pelo Conselheiro Robson Marinho em 29-09-09, 29-03-11, 10-05-11 e 21-09-11.

Exercício: 2006, 2007 e 2008.

Valor: R\$529.960,61.

Advogados(s): Wagner César Galdioli Polizel.

Fiscalizada por: UR-1 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-1 - DSF-I.

Relatório

Em exame, prestação de contas, no valor de R\$ 529.960,61 (R\$ 407.442,64 exercício de 2006 + R\$ 105.152,49 exercício de 2007 + R\$ 17.365,48 exercício de 2008), decorrente do termo de parceria nº 001/05, firmado entre a **Prefeitura Municipal de Bilac** e o **Instituto José Ibrahim**, tendo por objeto o gerenciamento e a construção de 50 casas populares em regime de mutirão.

Por oportuno, registre-se que a prestação de contas em análise decorre do termo de parceria acima mencionado, celebrado em 16/11/2005, anterior à vigência do Aditamento nº 04/05 às Instruções Consolidadas nº 02/02, e, por isso, não foi objeto de análise por esta Corte. No entanto, em razão de o processado estar intimamente relacionado ao termo de parceria em comento, cumpre apresentar informações acerca deste, pois são indispensáveis a um melhor entendimento da matéria.

Os recursos que ensejaram na assinatura do termo de parceria são oriundos de convênio e aditivos firmados entre a CDHU e o município de Bilac, em 27/6/04.

O termo de parceria nº 01, de 16/11/2005, no valor estimado de R\$ 525.566,00, e prazo de 12 meses, objetivou a construção de 50 casas em regime de mutirão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

O termo de aditamento n° 01/06, de 13/11/2006, objetivou a prorrogação do prazo de vigência por 10 meses, passando o termo final para setembro de 2007.

Em 18/7/2007, a OSCIP, alegando dificuldades na aquisição de materiais, em razão de que os prazos de repasses de recursos do Estado para o Município seriam incompatíveis com os praticados pelo segmento da construção civil, e em razão da impossibilidade de honrar com os compromissos, resolveu, em comum acordo com o Município, promover o distrato do ajuste em 7/8/2007.

Registradas essas informações, a fiscalização do Tribunal, após analisar a prestação de contas, ora objeto de exame, concluiu que a aplicação dos recursos está irregular, na medida em que foram reveladas as seguintes ocorrências:

- a) O objeto não guarda harmonia com a relação de finalidades contidas no artigo 3° da Lei n° 9.790/99;
- b) Cobrança de taxa de administração de 20%, sobre o valor do material de construção, descaracterizando a formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público, configurando ganho econômico pela Oscip;
- c) inexistência de autorização legal para a celebração do termo de parceria;
- d) comprovação dos gastos em desacordo com os moldes exigidos pelo aditamento n° 04/05 e as instruções n° 02/02 e 02/07;
- e) não emissão, pelo órgão concessor, dos pareceres conclusivos;
- f) documentação constante nos arquivos da Prefeitura era composta de apenas: relatórios elaborados pela OSCIP; documentos fiscais não contabilizados; notas de débito; recibos de cobrança de taxa de administração; cópias de notas fiscais de aquisição de materiais.

Em razão dos apontamentos, o Município foi regularmente notificado. Em síntese, defendeu que no convênio firmado com a CDHU havia previsão para terceirização dos serviços, além de que o termo de parceria está respaldado pelo Decreto Federal n° 3.100/99.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Adicionou que a taxa de administração decorreu da contratação de pessoal e de material de construção, e que a prestação de contas seguiu todas as exigências das Instruções desta Corte.

Acostou planilha atualizada até 06/7/07, pela qual se verificou que a OSCIP havia executado 70,90% da obra, tendo o município promovido pagamentos que totalizaram R\$ 489.529,35.

SDG propôs notificar a entidade, de modo a evitar posterior cerceamento de defesa.

Foram realizadas 03 diligências aos possíveis endereços da sede da beneficiária, tratando-se de um conjunto de apartamentos residenciais, no entanto, todas infrutíferas.

Considerando esse fato, a Prefeitura de Bilac foi, em 12/7/11, notificada a apresentar o atestado da existência de funcionamento da entidade, relativo ao período de vigência do ajuste. No entanto, o prazo decorreu *in albis*.

A fiscalização, por determinação do relator, promoveu a verificação *in loco* quanto à construção das unidades habitacionais, sendo constatada a efetiva construção das residências, como, também, a comprovação da aplicação dos recursos repassados em favor da OSCIP, ressalvada apenas o importe correspondente à taxa de administração.

Em relação à execução do restante das obras, foram elas realizadas pela CDHU.

Por esses motivos, o relatório da UR-1 concluiu que a prestação de contas está parcialmente regular, ressalvando, apenas, que o valor referente à taxa de administração deverá ser restituído ao erário.

É o relatório.

ak



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Voto

TC-001283/001/08

Destaco, inicialmente, que fui o relator do TC-1244/001/07, que tratou da prestação de contas decorrente de termo de parceria firmado entre o Município de Lavínia com o Instituto José Ibrahim, julgada irregular pela e. Segunda Câmara, com condenação da entidade à devolução dos valores recebidos, cuja decisão transitou em julgado em 10/01/12.

Outras situações semelhantes foram verificadas em outros processados, a exemplo do TC-1153/001/08, que trata da prestação de contas decorrente de termo de parceria firmado entre o Município de Monte Alegre e o Instituto José Ibrahim, julgada irregular pela e. Segunda Câmara, em sessão de 08/2/11; também, do TC-1343/001/08, que trata de prestação de contas decorrente de termo de parceria celebrado pela Prefeitura Municipal de Glicério com o mesmo Instituto, também julgada irregular por decisão proferida em 24/10/11.

E, em todas as mencionadas situações, os recursos foram decorrentes de convênios firmados entre a CDHU e os respectivos municípios.

No caso em exame, o relatório apresentado pela fiscalização e o posicionamento da SDG, revelam que as irregularidades na prestação de contas decorreram, também, do não enquadramento do objeto contratado na Lei Federal nº 9790/99, evidenciando tratar-se de fuga às regras estabelecidas na Lei de Licitações, em patente violação aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade.

A despeito de o termo de parceria e o termo aditivo não serem objeto de julgamento, é importante, em razão de sua extrema pertinência, tecer considerações sobre os respectivos procedimentos, por possuírem íntima relação com a aplicação dos recursos, que, por sua vez, **são oriundos de convênio firmado pelo município com a CDHU.**

O convênio com a CDHU teve como objeto a aquisição pelo Município de materiais para a construção de 50 unidades habitacionais, constando **expressamente**, no item 1.3 da cláusula primeira, que "Os materiais serão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

adquiridos pelo MUNICÍPIO, **mediante licitação**, em conformidade com o que consta na "RELAÇÃO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO A SEREM REPASSADOS PELO MUNICÍPIO AOS BENEFICIÁRIOS" - ANEXO I e repassados a cada beneficiário final, na forma disposta em Termo de Compromisso, a ser celebrado entre o MUNICÍPIO, o Beneficiário e a CDHU."

É evidente que, ao deixar de licitar a compra de materiais de construção e a execução de obras de infraestrutura, deixou o Município de cumprir com as obrigações conveniadas, além de afrontar o disposto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, as legislações disciplinadoras da matéria e os princípios constitucionais da impessoalidade, legalidade e moralidade.

Não deveria a Administração utilizar instrumentos de fomento - termos de parceria -, para o cumprimento dos objetivos conveniados com a CDHU, pois estes sequer se encontram no rol do artigo 3º da Lei nº 9790/99.

Ao enfrentar essa temática, a Professora Maria Sylvia Zanela di Pietro assim lecionou¹: "*A participação do Poder Público deve se enquadrar na atividade de **fomento**: o objetivo é o de incentivar tais entidades pelo fato de prestarem atividade privada de interesse público. **Elas não se prestam à delegação de serviços públicos nem podem ser contratadas pela Administração Pública para prestação de serviços ou obras (sob a forma de empreitada)** ou para fornecimento de mão-de-obra, porque isto contraria os objetivos institucionais da entidade (que tem que se enquadrar em um dos previstos no art. 3º da lei)*". (g.n)

Se não bastasse a ausência de enquadramento legal para se firmar esse tipo de parceria, a cobrança de taxa de administração de 20% é ilegal, quiçá, imoral! Não há previsão legal para isso, aliás, esse fato só vem a corroborar que a contratação não passou senão de mera prestação de serviços e aquisição de bens, restando evidenciado que a intenção do Município foi a de burlar as regras da licitação.

A presença de proveito econômico é figura estranha aos ajustes com o terceiro setor, de modo que afronta a própria

¹ In Parcerias na Administração Pública, 6ª edição, Ed. Atlas, p.277.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

essência da parceria, evidenciando, assim, tratar-se de contrato puramente administrativo.

Embora haja a comprovação de que os serviços foram pagos de acordo com as medições realizadas, em torno de 70%, ao total de R\$ 529.960,61 (R\$ 407.442,64 exercício de 2006 + R\$ 105.152,49 exercício de 2007 + R\$ 17.365,48 exercício de 2008), o valor equivalente a 20%, correspondente a R\$ 105.992,12, pelos motivos mencionados, deverá ser glosado por tratar-se de pagamento de taxa de administração.

A despeito de restar evidenciada a ilegalidade flagrante dos procedimentos adotados pelo Município de Bilac, não há, neste específico caso, como condenar o Instituto José Ibrahim à devolução integral do montante recebido, em virtude de que os pagamentos realizados pela Administração foram efetuados de acordo com as medições, conforme, inclusive, atestado pela equipe de fiscalização deste Tribunal.

Caberá ao Ministério Público, se assim entender, provocar o Poder Judiciário, mediante o ajuizamento de ações que objetivem a responsabilização dos agentes públicos envolvidos na contratação da OSCIP, já que, a modelagem adotada afrontou não somente o artigo 37, XXI, da Constituição Federal, como, também, os princípios constitucionais da moralidade, legalidade, impessoalidade, dentre outros correlatos.

Pelo exposto, voto pela **parcial regularidade** da prestação de contas referente aos exercícios de 2006, 2007 e 2008, correspondente ao valor de R\$ 423.968,49, nos termos do artigo 33, II, da Lei Complementar nº 709/93; e pela **irregularidade** do valor de R\$ 105.992,12, referente à taxa de administração, nos termos do artigo 33, III, "c" da Lei Complementar nº 709/93. Proponho, por conseguinte, o acionamento do disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º do mesmo diploma e a **condenação** do Instituto José Ibrahim para, no prazo de 30 (trinta) dias, contados do trânsito em julgado da presente decisão, promover o ressarcimento ao erário da importância de R\$ 105.922,12, sob pena de, não o fazendo, ser o débito inscrito em dívida ativa. Aplico, ainda, multa de **300 UFESP's** ao então Prefeito Municipal, Sr. José Roberto Rebelato, por afronta ao artigo 37, XXI, da Constituição Federal, ao deixar de promover o regular



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

procedimento licitatório para a aquisição de material de construção para a produção das unidades habitacionais.

Encaminhe-se cópia desta decisão ao Ministério Público Estadual.

Expeça-se ofício à CDHU noticiando-a sobre o ocorrido.