



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 30/09/14

110 TC-001004/005/08

Órgão Público Concessor: Prefeitura Municipal de Quatá.

Entidade(s) Beneficiária(s): Biomavale – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Responsável(is): Marcelo de Souza Pécchio (Prefeito) e Dorival Finotti (Presidente).

Assunto: Prestação de contas – repasses públicos ao terceiro setor. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, pelo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, publicada(s) no D.O.E. de 11-06-08.

Exercício(s): 2007.

Valor: R\$370.069,65.

Advogados(s): Cristiano Roberto Scali, Viviane Cristina de Almeida Kill, Marcelo de Souza Pécchio, Ricardo Perini Ferreira, João Carlos Gonçalves Filho, José Benedito Chiqueto e outros.

Fiscalizada por: UR-5 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-5 – DSF-II.

Sustentação oral proferida em sessão de 26-11-13.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de **prestação de contas** do valor de R\$ 370.069,65 (trezentos e setenta mil noventa e nove reais e sessenta e cinco centavos), repassado, no exercício de 2007, pela **Prefeitura Municipal de Quatá à BIOMAVALE – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público**, com base em **Termo de Parceria**, tendo como objeto o desenvolvimento de projeto na área de saúde – Programa de Saúde da Família e Vigilância Sanitária.

1.2. A **Unidade Regional de Presidente Prudente** concluiu, às fls. 87/90, pela **irregularidade** da matéria, em razão da ausência da documentação comprobatória da aplicação dos recursos pela Entidade.

Registrou que, desde 2005, o Órgão Público Parceiro vem efetuando repasses à OSCIP em tela (v. TCs. 2373/005/06 e 1924/005/07), que sequer possui escritório próprio ou similar no município de Quatá, mas tão somente em Assis.



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



Dessa forma, a execução do objeto pactuado se dá mediante a utilização das dependências físicas, equipamentos e materiais de consumo da própria Prefeitura Municipal, sem custo operacional por parte da Beneficiária;

Além disso, das equipes operantes nos Programas Saúde da Família, a coordenadora, os médicos, os enfermeiros e os auxiliares de enfermagem são funcionários da BIOMAVALE.

Por fim, destacou o descumprimento da Parceria, na medida em que o Poder Público continuou efetuando repasses no exercício de 2008, embora a Entidade não tenha apresentado a prestação de contas.

1.3. Os responsáveis pelo Órgão Concessor e pela Entidade Beneficiária foram notificados, nos termos do artigo 30, inciso II, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, para apresentação de **defesa** ou **recolhimento do débito** (fls. 91 e 92/93-verso).

1.4. Em resposta, a **BIOMAVALE** manifestou-se no seguinte sentido: a) as irregularidades apontadas cingem-se a questões de ordem formal, não influenciando no resultado econômico e financeiro da parceria; b) não restou caracterizado dolo ou má-fé, nem constatado prejuízo ao erário; c) houve custos operacionais para a execução do Ajuste, uma vez que a Entidade arcou com despesas de outros prestadores de serviços (assessorias executiva, jurídica e contábil), e com os gastos relativos aos recursos humanos; manutenção de material gráfico; computadores; escrituração de funcionários; combustíveis para traslado dos profissionais; manutenção de conta bancária específica; recebimento de repasses e transferências de pagamentos de salários aos funcionários, entre outros; d) os valores repassados tiveram sua destinação comprovada. Nesses termos, requer a aprovação dos demonstrativos (fls. 99/102).

1.5. Por sua vez, o **Prefeito Municipal de Quatá** à época, Sr. Marcelo de Souza Pecchio, argumentou que: a) a Municipalidade, por diversas vezes, notificou a Entidade parceira para que apresentasse a prestação de contas, mas não logrou êxito; b) apesar de a Beneficiária não possuir escritório no município de Quatá, concentra uma gestora, isto é, uma 'enfermeira padrão' responsável pela gerência contratual e demais questões administrativas; c) os atendimentos são realizados nos postos de saúde, com a utilização de



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



equipamentos e materiais de consumo do Município; d) é responsabilidade da BIOMAVALE toda a gestão de pessoal, mediante prévio processo seletivo; contratação; disponibilização de pessoal; controle de frequência; revezamentos; controle de férias; gestão dos programas de saúde; elaboração de folha de pagamento; procedimentos administrativos; controle e gerenciamento de campanhas, e demais encargos trabalhistas de seus funcionários; e) ficou estabelecida taxa de administração de 10% (dez por cento) sobre os valores efetivamente repassados. Apresentou, ainda, a movimentação financeira, o relatório de atividades e o parecer conclusivo favorável (fls. 108/115).

1.6. Remetidos os autos à **Fiscalização**, para instrução complementar, constatou-se que: a) não foram juntados aos autos os demonstrativos contábeis, o que impossibilita a verificação da movimentação das receitas e despesas da Entidade; b) a apresentação das contas *a posteriori* não sanaram as impropriedades inicialmente anotadas, nem atenuaram o descumprimento das normas que regem a matéria; c) os repasses municipais corresponderam a R\$ 370.069,65 (trezentos e setenta mil e sessenta e nove reais e sessenta e cinco centavos), com proposição de o Órgão Público quitar o montante de R\$ 377.419,65 (trezentos e setenta e sete mil quatrocentos e dezenove reais e sessenta e cinco centavos), gerando uma diferença de R\$ 7.350,00 (sete mil trezentos e cinquenta reais), referente ao Empenho nº 1545, de 28/02/07, pago em 05/03/07 com recursos federais, em conta do Banco do Brasil; d) não foi elaborado plano de trabalho, contendo as metas esperadas, tampouco o relatório de avaliação conclusivo; e) não há prova da economicidade; f) houve pagamento de taxa de administração; g) o TC-1924/005/07, em que foram analisados os repasses ocorridos em 2006, com base neste mesmo Termo de Parceria, foi julgado irregular, mediante sentença publicada no D.O.E. de 14/01/09 (fls. 133/135 e 136/137).

1.7. Instada, a **Assessoria Técnica** manifestou-se pela **irregularidade da prestação de contas**, nos termos do artigo 33, inciso III, alínea 'b', da Lei Complementar nº 709/93, propondo o desentranhamento dos Termos Aditivos de fls. 69/76, para posterior juntada nos autos do TC-001924/005/07, que abriga o Ajuste (fls. 138/140).

1.8. Já a **Chefia da ATJ** entendeu pertinente a **notificação pessoal** dos interessados, com vistas ao **saneamento** das falhas remanescentes (fls. 141).



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



1.9. A **Secretaria-Diretoria Geral** opinou pela **irregularidade da matéria**, sem prejuízo da **aplicação da multa** prevista no artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, por desrespeito ao princípio da economicidade, previsto no artigo 70 da Constituição Federal, bem como do envio de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual (fls. 143/144).

1.10. O Responsável pelo repasse prestou novos **esclarecimentos** (fls. 147/158), que vieram acompanhados da **documentação** de fls. 159/223. Alegou, em resumo, que: a) não houve descumprimento do artigo 11, § 2º, da Lei federal nº 9.790/99, pois o relatório conclusivo sobre a avaliação realizada foi devidamente encaminhado à autoridade superior; b) a taxa de administração de 10% (dez por cento), constante do Termo de Parceria, não foi utilizada ou criada para fins de obtenção de vantagens, ou seja, não consistiu em remuneração paga à Entidade, uma vez que tais valores eram utilizados apenas para manutenção da OSCIP (pagamento de contador; material de expediente; material de consumo etc), inexistindo má-fé; c) tão logo publicada a decisão proferida por esta Corte nos autos do TC-001924/005/07, aos 14/01/09, a Prefeitura Municipal adotou providências voltadas ao término do Ajuste, com a assunção dos serviços do Programa Saúde da Família; d) a BIOMAVALE tem como finalidade principal a pesquisa e seu ramo de atividade é amplo, podendo nele ser enquadradas as atividades de saúde; e) não existe no município de Quatá entidade que possua como finalidade exclusiva a execução de serviços de saúde; as mais próximas estão localizadas em Marília e Presidente Prudente, distantes, respectivamente, 100 (cem) km e 90 (noventa) km da cidade de Quatá; f) a OSCIP BIOMAVALE desempenhou atividades referentes ao Programa Saúde da Família no município de Palmital.

1.11. A **Assessoria Técnica (cálculos)** procedeu à **atualização monetária** do valor atinente à **taxa de administração**, no montante de R\$ 40.707,67 (quarenta mil setecentos e sete reais e sessenta e sete centavos), com aplicação do índice IPC-FIPE (fls. 236/237).

1.12. O presente **feito** foi **retirado da pauta do dia 29/10/2013**, em razão do **requerimento** formulado às fls. 240/241 (cf. fls. 239).

1.13. Fixado prazo de 05 (cinco) dias para vista e extração de cópias (fls. 243), o **Prefeito Municipal de Quatá** à época dos fatos, Marcelo de Souza



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



Pecchio, apresentou **memoriais e documentação**, repetindo, praticamente, as mesmas alegações já deduzidas anteriormente. Merecem destaque os seguintes argumentos: a) após a prestação dos serviços, é remetida mensalmente a previsão dos gastos à Administração Pública, para realização do pagamento; b) os recursos repassados foram integralmente aplicados no objeto pactuado; c) esta Corte já teve oportunidade de decidir caso semelhante, envolvendo a Biomavale e a Prefeitura Municipal de Palmital, ocasião em que aprovados os atos examinados.

1.14. Embora tenha sido reincluído na pauta do dia **26/11/2013**, o feito foi novamente retirado, para avaliação dos argumentos suscitados pelo Ex-Prefeito Municipal de Quatá, Sr. Marcelo de Souza Pécchio, em sede de sustentação oral.

1.15. Por fim, o processo foi retirado das pautas dos dias **25/03/2014**, **15/04/2014 e 10/06/2014** desta E. Primeira Câmara, para os fins do artigo 105, I, do Regimento Interno, com juntada de notas taquigráficas e manifestações, todas examinadas.

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. Em que pesem as alegações de defesa apresentadas durante todo o curso deste processo, as **irregularidades** consignadas pela Fiscalização não foram afastadas pelos interessados, especialmente pela incompatibilidade do pagamento de Taxa de Administração em instrumentos de cooperação Ente Público/Entidade Beneficente.

Com efeito, ainda que se argumente que o “excedente financeiro” ao custo operacional do ajuste seja revertido às atividades prestadas pela Entidade Beneficiária, certo é que a sua natureza é essencialmente remuneratória, evidenciando-se a contraposição dos interesses, a finalidade lucrativa da atividade prestada, e a ausência de economicidade à Administração Pública, em detrimento da prestação direta do objeto. Isso se acentua especialmente quando a taxa de administração é fixada em valor percentual sobre o bruto repassado: quanto maior o custo do projeto, maior a remuneração.

2.2. E não é só. A reunião desses elementos torna obscuro o processo de escolha da Entidade e ofende a gama de princípios constitucionais ínsitos ao binômio maior vantagem à administração x ampla participação, ainda que nada se levante contra a idoneidade da Entidade em questão.

2.3. A inexistência de Plano de Trabalho formalizado, consoante as regras da Lei nº 9.790/99 e as Instruções Consolidadas desta Casa, inviabiliza a elaboração de relatório contendo comparativos fidedignos entre os objetivos propostos e os resultados alcançados, comprometendo, por conseguinte, a análise de execução física e financeira do Termo de Parceria, em especial, a correta e eficiente utilização dos recursos públicos, a qualidade dos serviços prestados, se adequados à real necessidade da população e se, de fato, representaram uma melhora significativa na área de saúde do Município.

Referida impropriedade configura patente violação ao disposto nos artigos 12, I, do Decreto Federal nº 3.100/99 e 5º, parágrafo único, ‘1’, da Lei Estadual nº 11.598/03, segundo os quais se entende por prestação de contas a comprovação, pela OSCIP, da correta aplicação dos recursos recebidos e do adimplemento do termo de parceria, mediante a apresentação de relatório



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



sobre a execução do objeto pactuado, contendo o comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados.

A presente matéria contraria, ainda, aos artigos 12 da Lei Federal nº 9.790/99 e 6º da Lei Estadual nº 11.598/03, que determinam aos responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria que, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela entidade parceira, representem imediatamente ao Tribunal de Contas e Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária.

Com efeito, a ausência de relatório sobre as atividades desenvolvidas, contendo comparativo entre as metas previstas e os resultados alcançados impede que se verifique a adequada aplicação dos recursos, isto é, se os objetivos inicialmente almejados pela Administração foram efetivamente atingidos, e se a execução do Termo de Parceria proporcionou aos munícipes os benefícios esperados quando de sua assinatura.

A importância do citado documento torna-se mais evidente no caso em tela, em que a finalidade da Entidade parceira não se coaduna com o objeto ajustado entre as partes, pois, além de ampla e genérica, é voltada à realização de pesquisas nos âmbitos da ciência e tecnologia, não possuindo a Beneficiária qualquer tradição na área da saúde.

2.4. Adicione-se a isso a ausência de documento comprobatório da movimentação das receitas e despesas da Entidade, em ofensa ao disposto no artigo 12, II, do Decreto Federal nº 3.100/99 e no artigo 5º, parágrafo único, '2', da Lei Estadual nº 11.598/03, que impõem a apresentação de demonstrativo integral da receita e despesa realizada na execução do Termo de Parceria, quando da prestação de contas.

2.5. Ademais, não se vislumbra, no caso em tela, a existência de custo operacional pela Entidade Beneficiária, uma vez que todos os gastos, inclusive com equipes operantes nos Programas Saúde da Família (coordenadora; médicos; enfermeiros, e auxiliares de enfermagem - funcionários da BIOMAVALE), eram arcados pela Prefeitura Municipal, assim como a dependência física, os equipamentos e os materiais de consumo pertenciam ao Executivo.



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



2.6. Necessário lembrar que, ao apreciar prestação de contas de valor repassado, no exercício de 2006, também pela Prefeitura Municipal de Quatá à BIOMAVALE, com base em Termo de Parceria (TC-1924/005/07), o Eminentíssimo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues assim decidiu, por sentença:

Cuida-se da prestação de contas do valor de R\$ 561.442,58 (do total de R\$ 889.646,02) repassado pela Prefeitura Municipal de Quatá à BIOMAVALE – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, no exercício de 2006, originário do Termo de Parceria firmado em 09/06/05 (fls. 5/10), e posteriores aditivos (fls. 11/19), todos em exame. Auditoria, a cargo de UR-5, apontou em preliminar, descumprimento do disposto no artigo 3º, incisos I a V, X a XIII, e XVI, do Aditamento nº 04/05 às Instruções nº 02/02 pela Prefeitura, e artigo 3º, § 3º, incisos II a V, X, XI, XII e XV, por parte da OSCIP. Instadas a defenderem-se, as parceiras apresentaram justificativas (fls. 39/74, 79/106 e 107/395). Após análise da matéria, Auditoria rejeitou os argumentos oferecidos. Novos documentos foram acrescentados pela Organização parceira (fls. 402/404). Para SDG, a matéria não comporta julgamento favorável, razão da propositura de sanção pecuniária aos responsáveis, a teor do disposto no artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93. **Estes os fatos. Decido.** Ressalta SDG com propriedade: ‘a transparência na escolha da entidade que gerenciará serviços públicos torna-se preponderante, na medida em que inexistente previsão legal para a realização de licitação com esta finalidade, cabendo ao administrador atentar para o cumprimento da legislação pertinente, que traça as diretrizes para esta escolha’. (cf. fl. 410). E neste sentido, **ressentem-se os autos da transparência na escolha da entidade para execução do objeto pretendido. Como verificado pelos órgãos instrutivos, autorizada a celebrar Termo de Parceria com uma OSCIP para execução do Programa de Saúde da Família – PSF e Vigilância Sanitária**, a teor do disposto nas leis municipais nºs. 2004, de 1º de junho de 2005, e 2009, de 08 de junho de 2005 – fls. 61/66, **descumpriu a Prefeitura de Quatá o disposto no artigo 1º das mencionadas normas ao celebrar pacto destituído de prévio plano de trabalho e cronograma de desembolso elaborado pela Divisão Municipal de Saúde. Também ausentes nos autos:** 1) projeto técnico com os objetivos, metas e detalhamento de custos apresentados pela BIOMAVALE ao órgão estatal parceiro, nos termos do artigo 10, § 2º, incisos I e II, da Lei nº 9.790/99 e artigo 26, do Decreto nº 3.100/99, aplicáveis à espécie. Tal documento, igualmente exigido



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



pela cláusula segunda do Termo de Parceria (fl. 05. vol.1), não foi apresentado, em que pese alegada sua existência em defesa; 2) manifestação prévia do Conselho de Política Pública da área correspondente de atuação em relação ao Termo de Parceria (artigo 10, § 1º, da Lei Federal nº 9.790/99); 3) Relatórios da Entidade parceira a respeito das atividades desenvolvidas com recursos próprios e verbas públicas repassadas (artigos 4º, VII e 10, § 2º, V, da Lei nº 9.790/99 e artigos 11, § 2º, I e 12, I, do Decreto nº 3.100/99), e da Comissão de Avaliação dirigido ao Prefeito (artigo 11, §§ 1º e 2º, da Lei nº 9.790/99 e artigo 20, do Decreto nº 3.100/99). **Tampouco restou clara a motivação para a falta de concurso de projetos (arts. 23 a 31, do Decreto 3.100/99), procedimento deflagrador da ausência de objetividade, detalhamento e especificações técnicas dos serviços sujeitos à parceria.** Como salientado pelos órgãos de instrução, ainda que as Instruções da Corte não estivessem em vigor na data da celebração do pacto, a legislação acima mencionada, já era de notório conhecimento e, portanto, de observância obrigatória pelas partes. **A Prefeitura firmou parceria com entidade destituída de tradição na área de saúde, sem projeto e/ou preparo para desempenhar atividade essencial à comunidade, haja vista a extensa gama de finalidades genéricas a que se destina a BIOMAVALE arroladas no respectivo Estatuto de fls. 116/131.** De outra parte, como informado à fl. 412, **os Aditamentos ao Termo original dão clara mostra da falta de planejamento para a execução do objeto pretendido, haja vista a assunção, pelo Município, dos encargos trabalhistas, previdenciários e os resultantes do término do pacto laboral existente com os funcionários da BIOMAVALE, além da cessão de prédio público para a execução dos serviços a cargo da organização, tudo a indicar sem préstimo a terceirização dos serviços realizada. A agravar o panorama, o recebimento, pela OSCIP, do valor correspondente a 10% do valor total a ela repassado mensalmente, a título de taxa administração, e afronta ao princípio da economicidade.** Em vista das graves falhas diagnosticadas, atento aos valores repassados sujeitos à fiscalização da Corte (R\$ 561.442,58 do total de R\$ 889.646,02), manifestações de UR-5 e SDG, **julgo irregulares os Termos de Parceria e de Aditamento de 1/12/05, 13/03/05, 01/06/06 e 01/12/06, acionando-se à espécie os incisos XV e XXVII, do artigo 2º, da Lei Complementar nº 709/93.** Fixo prazo de 60 (sessenta) dias ao órgão público parceiro para que informe à Corte a respeito de providências adotadas à regularização da



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



matéria. Aplico ao Prefeito, à época da celebração da parceria, Senhor Marcelo de Souza Pecchio, multa equivalente a 300 (trezentas) UFESP'S (Unidades Fiscais do Estado de São Paulo), por infringência ao artigo 37, 'caput', da Constituição Federal, à Lei nº 9.790/99 e Decreto federal nº 3.100/99. As prestações de contas da Organização Social parceira deverão ser objeto de análise pela Auditoria competente, a teor do disposto nos artigos 198 a 200, das Instruções Consolidadas nº 02/02 da Corte, vigentes à época e respectivas alterações. Desta decisão, dê-se ciência ao Tribunal de Contas da União e Ministério Público. Publique-se por extrato. **(TCESP. Sentença. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, publicada no D.O.E. de 14/01/09¹) – grifei.**

2.7. Ante o exposto, **VOTO**, nos termos do artigo 33, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei Complementar Estadual nº 709/93, pela **IRREGULARIDADE** da prestação de contas em exame, com acionamento do disposto no artigo 2º, XV e XXVII, do mesmo Diploma Legal, concedendo ao atual Prefeito do Município de Quatá o prazo de 60 (sessenta) dias para que informe a esta Corte as providências adotadas quanto às falhas relatadas na decisão.

2.8. CONDENO a BIOMAVALE – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público a **devolver** aos cofres municipais a quantia de **R\$ 40.707,67** (quarenta mil setecentos e sete reais e sessenta e sete centavos), que lhe foi transferida a título de taxa de administração, com fundamento nos artigos 36, *caput*, e 103 da Lei Complementar nº 709/93, acrescida de correção monetária, pela Tabela IPC-FIPE, desde a data do recebimento até a efetiva restituição, **suspendendo-a de receber novos repasses do Poder Público, enquanto não regularizada sua situação perante este Tribunal.**

Após o trânsito em julgado, notifique-se a Entidade para que comprove nos autos o cumprimento do quanto determinado acima, no prazo de 30 (trinta) dias.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

¹ Interposto Recurso Ordinário, foi-lhe negado provimento pela Colenda Segunda Câmara, em sessão de 02/03/2010.