



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 13/05/2014 – ITEM 53

TC-035476/026/09

Órgão Público Parceiro: Prefeitura Municipal de Osasco.

Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP): Instituto de Tecnologia Social – ITS.

Autoridades que firmaram o Instrumento: Emídio de Souza (Prefeito), Dulce Helena Cazzuni (Secretária do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão), Renato Afonso Gonçalves (Secretário de Assuntos Jurídicos), Marisa Gazoti Cavalcante de Lima (Presidente) e Irma Rossetto Passoni (Gerente Executiva).

Objeto: Comprometimento das partes na execução das atividades de formação, capacitação técnica, incubação de empreendimentos econômicos solidários, a partir do desenvolvimento de tecnologias sociais, congregando conhecimentos para construção de processos coletivos e eficazes para o desenvolvimento sócioeconômico promovendo o desenvolvimento local e demais obrigações pertinentes às finalidades propostas.

Em Julgamento: Termo de Cooperação Técnica nº132/2009, celebrado em 07-08-09. Valor R\$ 1.070.000,60. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini e Conselheiro Renato Martins Costa, publicadas no D.O.E.de 06-12-12 e 17-10-13.

Advogados: Renato Afonso Gonçalves, Marcelo de Oliveira F. Figueiredo Santos, Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Eric Bertolotti e outros.

Procurador de Contas: Rafael NeubernDemarchi Costa.

Fiscalizada por: GDF-3– DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-1– DSF-II.

RELATÓRIO

Em exame o Termo de Cooperação Técnica nº 132/09, celebrado em 07/08/09 entre a Prefeitura Municipal de Osasco e o Instituto de Tecnologia Social - ITS, pelo prazo de 12 (doze) meses a partir de 17/07/09.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Esse ajuste teve como objeto *"o comprometimento de ambas as partes na execução das atividades de formação, capacitação técnica, incubação de empreendimentos econômicos solidários, a partir do desenvolvimento de tecnologias sociais, congregando conhecimentos para construção de processos coletivos e eficazes para o desenvolvimento sócio-econômico promovendo o desenvolvimento local e demais obrigações pertinentes às finalidades propostas"* (fls. 108/112).

Com essa finalidade, a Administração se comprometeu a repassar à OSCIP a importância total de R\$ 1.070.000,60, a ser liberada de acordo com o Cronograma de Desembolso incluído no Plano de Trabalho de fls. 07/38.

A parceria foi celebrada após o término do prazo previsto no Termo de Cooperação Técnica nº 179/2005¹, celebrado entre as mesmas partes em 07/12/2005 e respectivo Termo Aditivo nº 182/2006, de 20/11/2006, julgados irregulares nos autos do TC-004238/026/07².

¹ Tendo como objeto a execução de atividades de formação, capacitação, incubação, desenvolvimento de tecnologias sociais, congregando conhecimentos para construção de processos coletivos e eficazes para o desenvolvimento sócio-econômico, promovendo o desenvolvimento local.

² O juízo de irregularidade foi mantido em sede recursal, em sessão da E. Primeira Câmara de 09 de novembro de 2010, pelo Voto dos Conselheiros Antonio Roque Citadini, Relator, Cláudio Ferraz de Alvarenga, Presidente, e Eduardo Bittencourt Carvalho. Conforme decisão transitada em julgado em 13.12.2010.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

A reprovação daqueles atos teve como causas a generalidade e abstração, tanto do objeto social da OSCIP, como do conteúdo do projeto de trabalho tratado no ajuste, que não atenderiam ao conteúdo mínimo previsto na Lei nº 9790/99 e impossibilitariam a verificação da atividade efetivamente transferida ao Terceiro Setor, bem como a apuração dos resultados alcançados pelo ITS.

A 3ª Diretoria de Fiscalização, responsável pela instrução preliminar do processo, concluiu pela irregularidade do ato em exame, pelas seguintes razões (fls. 140/149):

- não foi realizado concurso de projetos para escolha da entidade;
- o ato de outorga da qualificação da entidade como OSCIP estava ativo na data da celebração do ato, mas havia deixado de constar do cadastro do Ministério da Justiça por ocasião da elaboração do parecer da fiscalização (28/06/2012);
- o Estatuto da Entidade foi registrado em 02/08/2007 como Associação de Direito Privado sem fins lucrativos;
- a Municipalidade deixou de comprovar a dedicação da entidade às atividades descritas no artigo 3º da Lei 9.790/99;
- ausência de Projeto Técnico e detalhamento de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

custos fornecidos pela OSCIP;

- falta de manifestação prévia do Conselho de Políticas Públicas, em relação ao Termo de Parceria;

- o Termo de Parceria deixou de discriminar as receitas e despesas necessárias ao cumprimento do ajuste, bem como as categorias contábeis usadas pela organização;

- não ficaram contempladas no ajuste as remunerações e benefícios de pessoal pagos com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria;

- o extrato do Termo de Parceria foi publicado no Diário Oficial, mas essa divulgação deixou de incluir o respectivo demonstrativo da execução física e financeira;

- a referida publicação não atendeu o Anexo I do Decreto Federal nº 3.100/99; e

- envio intempestivo da documentação sobre o Termo de Parceria a este Tribunal.

Na sequência a Municipalidade apresentou considerações sobre os apontamentos da DF-03, além de documentos comprobatórios da qualificação da entidade como OSCIP e de seu regular funcionamento, bem como do desempenho de atividades em conformidade com o respectivo Estatuto Social (fls. 162/177) e com o artigo 3º da Lei 9.790/99 (fls. 156/269).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Seguiu-se novo parecer da fiscalização, que não vislumbrou qualquer modificação quanto às irregularidades apontadas (fls. 273/277).

Instada a se manifestar sobre os aspectos econômico-financeiros, a Assessoria Técnica entendeu da mesma forma (fls. 279/280).

Em razão das ocorrências apontadas, foi assinado prazo para manifestação da origem, que compareceu a fls. 291/329 apresentando documentos fornecidos anteriormente, além de Declarações de Capacidade Técnica assinadas em 2012 e novos anexos ao Plano de Trabalho (os primeiros a fls. 32/38 e os últimos a fls. 316/329).

Na sequência a Municipalidade apresentou justificativas (fls.332/335), acrescentando a prova de que analisou e aprovou o projeto técnico e o detalhamento de custos apresentados pelo ITS (fls. 371/375), bem como documentos relativos à aplicação dos recursos financeiros transferidos de agosto de 2009 a 18 de agosto de 2010 (fls. 377/1252), manifestações favoráveis do Conselho Fiscal sobre essa prestação de contas (fls. 1253/1254), além de cópia dos pareceres conclusivos anuais relativos aos dois exercícios (fls. 1297/1313).

Retornaram os autos à ATJ que, ao examinar os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

aspectos econômico-financeiros da matéria, limitou-se a opinar favoravelmente à prestação de contas³ (fls. 1316/1317).

Cientificada dessa opinião, Chefia de ATJ encaminhou os autos a este gabinete (fl. 1318).

Instado a se manifestar o douto MPC (fls. 1320/1323) considerou sanados alguns dos apontamentos da fiscalização, visto que *"foi demonstrada a qualificação da entidade como OSCIP; anexou-se o estatuto da entidade; juntou-se declarações de funcionamento da OSCIP emitidos por autoridades, foram comprovadas atividades passadas da OSCIP."*

Opinou, porém, pela reprovação do ato, uma vez que não foram demonstrados os critérios objetivos que motivaram a escolha da ITS.

Em seu parecer, destacou que no artigo 23 do Decreto Federal nº 3.100/99 o concurso de projetos era facultativo, tornando-se obrigatório pelo Decreto Federal nº 7568/11.

E ressaltou que, mesmo sendo os atos anteriores a esse último Decreto, a transparência, isonomia e impessoalidade deveriam ser sempre observadas, sendo imprescindível, no mínimo, a demonstração das razões pelas quais esse concurso não teria sido

³ As prestações de contas decorrentes deste ajuste estão abrigadas nos autos dos TCs-007295/026/14 (2009) e 007296/026/14 (2010).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

realizado.

Salientou também que havia outras entidades aptas a concretizar tal parceria, sendo que a única justificativa para a escolha do ITS foi a suposta economia decorrente da continuidade na contratação da mesma organização.

A comprovação da compatibilidade entre os valores, porém, seria insuficiente, já que as propostas apresentadas como parâmetro foram genéricas.

Além disso, o pacto anterior teria sido julgado irregular por este Tribunal de Contas.

Observou, ainda, que o Plano de Trabalho de fls. 319/325 apresentou valor de R\$ 1.113.740,60 (R\$ 1.070.000,60 pela Administração e R\$ 43.740,00 pela OSCIP), enquanto aquele de fls. 34 e 367 indicou o valor de R\$ 1.070.000,60 e somente havia onerado a Municipalidade, sem que tal diferença e as modificações do referido plano houvessem sido justificadas.

Em razão desse parecer, foi assinado prazo para manifestação da origem (fl. 1324), que apresentou suas derradeiras justificativas e documentos a fls. 1336/1365.

Em seus esclarecimentos, primeiramente, defendeu a importância do termo de parceria para atender o interesse público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Sobre a falta de transparência na escolha da parceira, alegou que o concurso de projetos ainda não era obrigatório na data da assinatura do termo, sendo que a referida OSCIP teria total condição de atender as necessidades descritas no plano de trabalho, em razão de projetos já desenvolvidos.

Por fim, requereu a não aplicação da multa sugerida pelo Ministério Público em virtude do atraso no envio da documentação solicitada pela fiscalização, uma vez que teria sido demonstrada boa-fé e inexistência de prejuízo ao erário.

Retornaram os autos ao MPC que, ciente do acrescido, reiterou o posicionamento de fls. 1320/1323, por entender que *"as justificativas e os documentos apresentados não foram suficientes para afastar os apontamentos de irregularidade, especialmente a falta de demonstração dos critérios objetivos que motivaram a escolha da OSCIP e a deficiência das planilhas de custos, fato inaceitável em repasse que ultrapassou a cifra de um milhão de reais"*.

É o relatório.

MFR



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

Acompanho o entendimento manifestado pelo douto Ministério Público de Contas e condeno o Termo de Cooperação Técnica nº 132/2009.

Muito embora o pacto em exame seja anterior ao Decreto Federal nº 7568/11⁴, sempre foi necessária a exposição de motivos que justificassem a eleição da parceira - de forma isonômica e impessoal - em detrimento de outras organizações sociais nas mesmas condições.

No presente caso, porém, a Municipalidade fundamentou a preferência pela referida OSCIP apenas no fato de que a mesma já figurava como signatária do Termo de Cooperação Técnica nº 179/2005, ajuste esse que teria o mesmo objeto e estaria na iminência de encerramento (fls. 04/06).

No entanto, verifico que não bastasse ser esse motivo insuficiente para justificar tal escolha, a própria contratação anterior foi reprovada por decisão singular prolatada em 26/08/2008

⁴ Que modificou o Decreto nº 3.100/99 e tornou obrigatória a realização de concurso de projetos para eleição de organizações sociais parceiras



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

e depois confirmada em sede recursal, nos autos do TC-004238/026/07⁵.

Naqueles autos, aliás, foi suscitada a generalidade e a abstração conferidas às atribuições do Instituto de Tecnologia Social (ITS), que não atenderam o conteúdo mínimo preconizado pelo artigo 10, § 2º, da Lei n.º 9790/99.

Além disso, ficou destacado no referido julgado que a aludida impropriedade *"impediu que se pudesse determinar qual teria sido a atividade efetivamente transferida ao Terceiro Setor, comprometendo substancialmente a posterior aferição dos resultados alcançados (artigo 11 da Lei n.º 9790/99)"*.

Veja-se que a única motivação para a escolha não pode ser vista como idônea ou favorável ao interesse público.

Ademais, a própria pesquisa de mercado fornecida a fls. 41/48 demonstrou que pelo menos outras duas entidades – Instituto ECOAR para a Cidadania e Instituto Brasileiro de Administração Pública – IBAP – apresentavam condições para figurar como parceiras da Municipalidade no mesmo projeto.

E dessa pesquisa mercadológica é possível extrair outra conclusão desfavorável ao ato em exame: o conteúdo genérico

⁵ Sentença do Conselheiro Renato Martins Costa e recurso ordinário apreciado em sessão da Primeira Câmara de 09/11/2010, pelo voto dos Conselheiros Antonio Roque Citadini, Relator, Cláudio Ferraz de Alvarenga, Presidente, e Eduardo Bittencourt Carvalho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

das propostas não tem, sequer, condição de demonstrar que a continuidade da contratação da ITS seria a mais econômica para a Administração.

Para ilustrar meu entendimento, peço vênha para transcrever parte do julgado proferido em sede recursal, nos autos do TC-001534/009/08, sessão plenária de 12/02/2014⁶:

"(...) A despeito desse elemento, a falha de maior gravidade e que no meu entendimento contraria preceitos de ordem constitucional, é no que consiste à ausência de concurso de projetos.

Neste sentido, a despeito de não existir obrigatoriedade na Lei para a sua realização, a Corte sedimentou entendimento no sentido de ser através dele que se possibilita uma maior transparência na escolha da entidade, de forma a assegurar a observância aos princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da isonomia.

Menciono posicionamento esposado pela E. Segunda Câmara, nos autos do TC-1798/001/063, confirmado pelo e. Plenário, de relatoria do Eminentíssimo Conselheiro Renato Martins Costa, em sessão de 10/2/09:

'Muito embora não sejam aplicáveis ao instituto do termo de parceria os parâmetros de racionalidade competitiva previstos na Lei Federal nº 8.666/93, não é lícito à Administração deixar de

⁶ Pelo voto dos Conselheiros Robson Marinho, Relator, Antonio Roque Citadini, Renato Martins Costa, Cristiana de Castro Moraes, Dimas Eduardo Ramalho e Sidney Estanislau Beraldo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

realizar procedimento objetivo de seleção (...) para que, de forma impessoal, escolha com qual delas realizará a parceria.

Essa obrigatoriedade decorre dos princípios da moralidade, razoabilidade, igualdade, impessoalidade, economicidade e da motivação contemplado na Constituição Federal, não se admitindo a possibilidade de escolha livre, desmotivada e sem publicidade prévia.'

Desta forma, a escolha da entidade parceira não pode ficar apenas ao alvedrio do Administrador, como se particular fosse, não podendo ele se desgarrar dos princípios constitucionais e infraconstitucionais, que, à evidência, são indissociáveis da Administração Pública.

A atual e majoritária doutrina tem entendido ser 'salutar a preocupação da autoridade regulamentadora pela criação do concurso de projetos para a escolha da OSCIP que firmará o termo de parceria com a Administração Pública. Entretanto, é inadmissível que o termo utilizado no decreto seja o 'poderá'. Entendemos que a Administração Pública deverá realizar licitação que assegure o atendimento dos princípios da igualdade, moralidade, economicidade, publicidade, dentre outros, para escolha da entidade celebrante do termo de parceria'.

Por certo, que outras falhas elencadas na decisão recorrida decorrem da obrigatoriedade do próprio concurso de projetos, como é o caso da estipulação de metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

cronograma; a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis 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, a teor do que dispõem os incisos II e IV, §2º, do artigo 10, da Lei nº 9790/99.

*Diante de todo o exposto, alio-me à manifestação do MPC e voto pelo **não provimento** do Recurso Ordinário, com a manutenção do v. acórdão recorrido, por seus próprios fundamentos. (...)"*

De outra parte, saliento que, mesmo tendo a Municipalidade logrado êxito em demonstrar a qualificação da ITS como OSCIP, a realização de atividades previstas no artigo 3º da Lei 9.790/99 pela mesma entidade e a aprovação dos custos por ela apresentados, o ajuste em exame apresenta lacunas suficientes para reprová-lo.

Isto porque, o Termo de Parceria e respectivo programa de trabalho são imprecisos, não contando com discriminação suficiente das respectivas receitas, despesas, categorias contábeis, remunerações e benefícios de pessoal.

A este respeito, há que se destacar, ainda, a disparidade entre os valores indicados no Plano de Trabalho de fls.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

319/325⁷ e aquele de fls. 34⁸ e 367⁹, bem como a ausência de justificativa sobre tais mudanças, impropriedades essa que vêm reforçar o juízo de irregularidade ora manifestado.

Por fim, no contexto ora apresentado, as falhas na publicação do extrato do Termo de Parceria e o envio intempestivo da documentação a este Tribunal vêm reforçar o juízo de irregularidade.

Diante das considerações acima, acolhendo as manifestações desfavoráveis da Diretoria de Fiscalização e do MPC, **voto pela irregularidade do Termo de Cooperação Técnica nº 132/2009, celebrado em 07/08/2009 entre a Prefeitura Municipal de Osasco e o Instituto de Tecnologia Social - ITS,** aplicando em consequência as disposições do artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93.

Consigno que a invocação dos ditames do inciso XXVII, acima referido, **importa que o atual Gestor Municipal informe a esta Egrégia Corte as providências administrativas complementares adotadas** em função das imperfeições anotadas, comunicando, em especial, a eventual abertura de sindicância.

Com fundamento no artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, **aplico multa no valor correspondente**

⁷ R\$ 1.113.740,60 (R\$ 1.070.000,60 pela Administração e R\$ 43.740,00 pela OSCIP)

⁸ R\$ 1.070.000,60 pela Administração, apenas.

⁹ R\$ 1.070.000,60 pela Administração, apenas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

a 200 (duzentas) UFESPs para cada uma das autoridades que firmou o instrumento, Senhor Emidio de Souza – ex-Prefeito Municipal de Osasco, Senhora Dulce Helena Cazzuni – ex-Secretária do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão e Senhor Renato Afonso Gonçalves – ex-Secretário de Assuntos Jurídicos, a ser recolhida ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Contas do Estado, nas agências do Banco do Brasil, na forma da Lei 11077, de 20 de março de 2002.

Decorrido o prazo recursal e ausente a 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 à posterior cobrança judicial.

MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO
Substituto de Conselheiro