



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



**PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 05/05/15**

52 TC-000673/003/10

**Órgão Público Parceiro:** Prefeitura Municipal de Sumaré.

**Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP):** Associação Civil Cidadania Brasil – ACCB.

**Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s):** José Antônio Bacchim (Prefeito), Luiz Carlos Luciano (Secretário de Finanças e Orçamento) e Roberto Batista Vensel (Secretário e Saúde).

**Objeto:** Execução de atividades ao apoio, aprimoramento, desenvolvimento, manutenção e gerenciamento dos serviços de saúde municipais.

**Em Julgamento:** Concurso de Projetos. Termo de Parceria celebrado em 09-02-10. Valor – R\$52.480.293,23. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, pelo Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho e Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, publicada(s) em 17-11-11 e 29-11-14.

**Advogado(s):** Alexandre Massarana da Costa, Marcos Antonio Gaban Monteiro, Rosely de Jesus Lemos, Camila Crespi Castro, Danilo Galan Favoretto, Juliana Richetti e outros.

**Acompanha(m):** Expediente(s) TC-001465/003/11.

**Procurador(es) de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

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

**Fiscalização atual:** UR-3- - DSF-I.

**REPRESENTAÇÃO**

53 TC-000115/003/10

**Representante(s):** Gláucia Cristina Chiararia - Representante do Instituto de Gestão e Assessoria Pública – IGEAP.

**Representado(s):** Prefeitura Municipal de Sumaré.

**Responsável(is):** José Antônio Bacchim (Prefeito), Luiz Carlos Luciano (Secretário de Finanças e Orçamento) e Roberto Batista Vensel (Secretário e Saúde).

**Assunto:** Possíveis irregularidades ocorridas no edital de concurso de projetos nº 001/2009, da Prefeitura Municipal de Sumaré, objetivando a seleção de uma entidade qualificada como OSCIP para a celebração de termo de parceria. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, pelo Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, publicada(s) no D.O.E. de 29-11-14.

**Advogado(s):** Rosely de Jesus Lemos, Alexandre Massarana da Costa, Juliana Richetti e outros.

**Acompanha(m):** Expediente(s): TC-026889/026/10.

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

**Fiscalização atual:** UR-3 - DSF-I.



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



## 1. RELATÓRIO

Em apreciação, no **TC-000673/003/10**, **Concurso de Projetos e Termo de Parceria** firmado entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE SUMARÉ** e a **ASSOCIAÇÃO CIVIL CIDADANIA BRASIL**, tendo como objeto, segundo a cláusula primeira, “*a mútua cooperação técnica, cujo objetivo será fomentar e promover, de forma complementar, a execução das atividades relativas ao apoio, aprimoramento, desenvolvimento, manutenção e gerenciamento dos serviços de saúde municipais*” (f. 1398).

**1.2.** Igualmente em julgamento, por tramitação conjunta, a representação encartada no **TC-000115/003/10**.

### TERMO DE PARCERIA

**1.3.** Acerca do **Termo de Parceria**, a **Unidade Regional de Campinas** anotou, inicialmente, o preenchimento das regras formais preparatórias, editalícias e referentes à respectiva assinatura (fls. 1428/1434). Em seguida, considerando o teor da denúncia e da representação acima referidas, ressaltou que a OSCIP foi judicialmente declarada inidônea para contratar com o Poder Público, e ainda:

*(...) o escopo das ações pretendidas no ajuste (fls. 341/351) demonstra a terceirização de atividades de saúde, repassando à OSCIP a responsabilidade direta pela contratação de mão-de-obra e prestação de serviços ambulatoriais, atividades precípuas à Administração Pública, em contrariedade ao artigo 3º, inciso IV, da Lei Federal nº 9.790/99 e ao artigo 199, §1º da CF.*

*Ademais, alicerçada na legislação retro mencionada, jurisprudência desta Corte vem convergindo no sentido de que a contratação de OSCIP's não se presta à contratação de mão-de-obra, tampouco à terceirização de atividades de saúde de um município, mas sim, cabe a atuação sempre de modo complementar – (TC-3287/003/07). (f. 1458)*

**1.4.** Notificadas as partes, a **ASSOCIAÇÃO CIVIL CIDADANIA BRASIL** apresentou justificativas às fls. 1468/1491 (docs. 1492/1512). De início, teceu considerações acerca da história e da regularidade da entidade. Sustentou a



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



legalidade do termo de parceria para execução de programas e projetos de saúde, e refutou a tese de proibição de contratar com o Poder Público, vez que a decisão judicial mencionada pende de análise de recurso, não tendo transitado em julgado.

**1.5.** A **PREFEITURA MUNICIPAL DE SUMARÉ**, por seu então Prefeito **JOSÉ ANTÔNIO BACCHIN**, apresentou razões às fls. 1516/1532 (docs. 1533/1534). Teceu considerações iniciais acerca das parcerias do Estado com o Terceiro Setor e, no mérito, sustentou que a Municipalidade em momento algum obteve a informação do impedimento de contratar da ACCB. Afirmou que o termo de parceria resultou de necessidade local em razão da grande demanda reprimida, havendo complementação, e não terceirização da saúde.

**1.6.** Os autos seguiram à **SDG**, que listou quatro pontos suficientes a comprometer o ajuste, a saber: **1)** avaliação da proposta técnica com base em tempo de qualificação como OSCIP, contra jurisprudência da Casa; **2)** avaliação técnica de “conteúdo do projeto” sem definição de critérios objetivos; **3)** proposta financeira com base no custo da mão de obra, em contrariedade às normas regentes; **4)** aparente cessão da totalidade dos serviços de saúde à entidade parceira. Todos os elementos, consoante o órgão opinativo, configuraria utilização do Termo de Parceria “*como mera terceirização de mão de obra*” (fls. 1540/1544).

**1.7.** Deferida vista às partes, quando do fim da instrução, houve transcurso de prazo sem manifestação, consoante certidão de fls. 1545. Entretanto, em razão de pedido posterior formulado pela Entidade Parceira, concedeu-se novo prazo para manifestação.

**1.8.** A **ASSOCIAÇÃO CIVIL CIDADANIA BRASIL** apresentou manifestação às fls. 1553/1567, em reforço dos argumentos anteriormente lançados e em defesa da legalidade do certame.

**1.9.** O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** emitiu parecer pela irregularidade, considerando-se a transferência maciça da Saúde do Município à Entidade, além da temerária parceria em razão de decisão condenatória confirmada em grau recursal pelo Poder Judiciário, ainda que pendente de trânsito em julgado.



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



**1.10.** Tramita em conjunto com os autos principais a **Representação** formulada por Gláucia Cristina Chiararia, representante do Instituto de Gestão e Assessoria Pública – IGEAP, contra possíveis irregularidades ocorridas no concurso de projetos ora apreciado.

**1.11.** Além disso, subsidiaram a instrução da matéria em análise as informações trazidas a esta Corte por **Décio Marmirolli**, então vereador do Município de Sumaré (Expediente TC-1465/003/11), a respeito do valor exorbitante repassado à OSCIP, em contraponto à “*precária situação dos serviços de saúde da cidade*”. Segundo a peça inicial,

*(...) a Secretaria de Saúde apresenta um extenso rol de ações que teriam sido praticadas em conjunto com a ACCB para justificar a aplicação dos recursos, ações estas que não foram sequer percebidas pela população, que continua com atendimento médico insuficiente para atender a demanda de usuários da rede constante falta e medicamentos, com longa espera para realização de exames, pronto socorro em precárias condições de atendimento. Sem dignidade quando o assunto é saúde pública.*

Prossegue:

*A situação toma contornos ainda mais relevantes e preocupantes após este parlamentar tomar conhecimento de que a Associação Civil Cidadania Brasil é alvo de Ação Civil Pública em trâmite perante a Comarca de Rio Claro (processo 496/06 da 1ª Vara Cível), com a condenação dos réus em diversas irregularidades, inclusive em instância superior, conforme documentos anexos.*

**1.12.** Por fim, a Associação Civil Cidadania Brasil protocolou memoriais em 05/05/2015, cujos argumentos foram considerados na análise da matéria.

É o relatório.



## 2. VOTO

2.1. As falhas apontadas durante a instrução dos autos não foram suficientemente afastadas pelas partes, e conduzem ao julgamento de irregularidade do Concurso de Projetos e Termo de Parceria em exame.

2.2. De início, é preciso não deixar passar que as dificuldades na área da saúde enfrentadas pelo Município de Sumaré tinham como principal foco a consequência de acréscimo nas despesas com pessoal frente às barreiras da Lei de Responsabilidade Fiscal (fls. 71/88 – ATAS DE REUNIÕES DO CMS DE SUMARÉ).

Esse fator induziu, primeiro, à criação de uma Fundação Municipal para gestão da Saúde e, em seguida, ao plano de contratação de uma **ORGANIZAÇÃO SOCIAL (OS)**, muito embora desde 2008 o Município tivesse se comprometido, por meio de **TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA** firmado com o **Ministério Público do Estado**, a não mais permitir “**contratações de pessoal da área da saúde, ainda que vinculadas ao Programa de Saúde da Família e Agentes Comunitários, pelas Associações por força de convênio**” (fls. 133/140).

O assunto foi bem debatido pelos membros do Conselho Municipal de Saúde, conforme os trechos abaixo demonstram:

Então optamos por essa OS (...). Para ser administrada ela tem que ter um Conselho Curador, do qual desse Conselho Curador o Poder Público fizesse parte de 40% dele, então nós teríamos aí quase a totalidade (...); isso faz com que nós tenhamos o equilíbrio de forças dentro dessa OS, de modo que nós passamos estar diretamente na administração dela, impedindo que ela possa se tornar uma daquelas OS que sempre combatemos, que são aquelas que de fato vem com objetivo exclusivo de levar vantagem e deixar a gente de lado.  
**(f. 79 - SIC)**

Nós tínhamos duas opções: uma opção era uma OSCIP, que teria que fazer um processo de licitação e nós não teríamos nenhuma participação da administração dela. Pois, a OSCIP é uma organização independente. **Se fizermos uma licitação e ela ganha, ela vem, administra aquilo, sem termos a**



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



**participação direta**. Outra alternativa era a OS, a OS nos traz essa vantagem, a Legislação permite que nós façamos parte da administração. Então o que nós fizemos? Partimos para a OS, e estamos na fase de qualificação da OS. (...) **Então assim, as condições que a Secretaria colocou para a Administração, foi justamente esta, que seja, uma OS com o máximo possível de integrantes da Administração e que seja transitória, até ser julgada a Fundação. (f. 79 - grifei)**

Vai ter alguma taxa da OS? **DR. MAURÍCIO:** Com certeza! (...) Falar que a empresa não vai ter lucro, é mentira, ela tem que ter lucro, afinal ela vive disso, foi pra isso que ela participou de uma Concorrência Pública, mas o lucro é da empresa e não da Prefeitura. **(f. 82)**

Não obstante os apontamentos de cautela e as legítimas preocupações expostas, a Origem, nas **“JUSTIFICATIVAS PARA CELEBRAÇÃO DE TEMPO DE PARCERIA COM OSCIP”**, em momento algum explicita a razão da desistência de contratação de OS, como anteriormente previsto.

Não se trata de simples observação, ou de eventual alegação de “discricionariedade” da Administração Pública, dado o âmbito de legitimidade e competências dos instrumentos correlatos às Organizações Sociais e às Organizações Sociais de Interesse Público.

Com efeito, conquanto o objeto do Edital nº 001/2009 se refira a “estreita cooperação”, “mútua cooperação técnica”, “fomentar e promover de forma complementar a execução de atividades”, o **Termo de Referência** (fls. 334/362) engloba todo o sistema de saúde municipal, quando objetiva garantir “o cumprimento dos parâmetros estabelecidos pela Portaria nº 1.101 de 12 de junho de 2002/GM”, executando ações voltadas à rede de assistência básica à saúde, Saúde da Família, Agentes Comunitários de Saúde, diagnóstico terapêutico, medicina do trabalho, ampliação da oferta de consultas clínicas, atendimento de urgência e emergência, reabilitação física, Serviço de Saúde Mental, limpeza, conservação e manutenção de Unidades de Saúde e equipamentos, suporte operacional e técnico etc.

Como se nota, não se trata de vínculo de **cooperação**; não se trata de OSCIP que habitualmente presta serviços de saúde com equipamento e



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



pessoal permanente, com capacidade de absorver demanda reprimida do Município.

O que ocorre no presente caso é a **outorga integral, ou próximo disso, da gestão e execução dos serviços de saúde do Município**, mediante transferência maciça de recursos destinados ao amplo custeio pela OSCIP, sem qualquer previsão de contrapartida.

A situação acima não se amolda à participação **complementar** de que trata o art. 199, §1º, da Constituição da República, notadamente para a assinatura de ajuste com OSCIP, vez que a finalidade estatutária de “promoção gratuita da saúde” deve corresponder à **efetiva** “*prestação destes serviços realizada pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público mediante financiamento com seus próprios recursos*” (art. 3º, VI, da Lei nº 9.790/99 c/c art. 6º, II, do Decreto nº 3.100/99).

Vale dizer, não basta que a OSCIP tenha a mera previsão formal de assistência gratuita à saúde em seu Estatuto, tampouco “*o condicionamento da prestação de serviço ao recebimento de doação, contrapartida ou equivalente não pode ser considerado como promoção gratuita do serviço*”.

Deve a OSCIP, **de fato**, exercer tais atividades com recursos próprios, sendo o vínculo de colaboração formado com a Administração Pública um acréscimo às suas atividades, mediante assunção da demanda exorbitante do principal responsável, com previsão ou não de repasses para cobertura dos custos extras.

No caso em apreço, é interessante notar que a OSCIP tem por finalidade o desenvolvimento de uma gama enorme e variada de atividades, que transitam pelo lazer; prática esportiva; movimentos sociais; pesquisas “*nas várias áreas de conhecimento do homem*”; proteção da criança, do adolescente, da mulher, do meio ambiente do consumidor, da ordem econômica, da livre concorrência; educação; informática; captação de crédito, e “**projetos que visem a eficientização do gerenciamento da saúde pública**” (f. 404).

A rigor, como se percebe, “**projetos de eficientização do gerenciamento da saúde**” não se amoldam à “mútua cooperação técnica”, a “fomentar e promover de forma complementar a execução de atividades”,



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



tampouco à **execução e desenvolvimento** de ações da rede de assistência básica à saúde, Saúde da Família, Agentes Comunitários de Saúde, diagnóstico terapêutico, medicina do trabalho, ampliação da oferta de consultas clínicas, atendimento de urgência e emergência, reabilitação física, Serviço de Saúde Mental, limpeza, conservação e manutenção de Unidades de Saúde e equipamentos, suporte operacional e técnico etc.

Há, aqui, uma enorme ampliação do objeto a que a OSCIP estaria formalmente capacitada a desempenhar. Como em outro caso tive a oportunidade de decidir, *verbis*:

Durante o período de vigência do Termo de Parceria, a ACCB adentrou também as áreas gerenciais **médicas e administrativa**; dos Programas de Agentes Comunitários; de **medicamentos**; de **materiais médicos, odontológicos e hospitalares**; **exames e instrumentos laboratoriais**; de **transporte**; saúde mental, planejamento e manutenção geral (**estrutural**), não cabendo a defesa de gestão parcial apenas pela movimentação financeira do Município.

A mera **movimentação** de toda a verba liquidada do exercício para o setor, no orçamento da Saúde, é indiferente, assim como a alegação de que (somente) faltou à OSCIP gerir o hospital local para dar conta de toda a Saúde do Município de Santa Cruz das Palmeiras.

Desta feita, independentemente de se ter alegar ter cedido a **parte** ou **o todo** do gerenciamento da saúde, houve flagrante incompatibilidade entre o âmbito das atividades atribuídas por lei à OSCIP e aquelas efetivamente desenvolvidas a partir do Termo de Parceria em apreço, caracterizadoras da atividade-fim da Administração Pública, a ser exercida pelo próprio quadro de servidores ou, se muito, por Organização Social (por meio de Contrato de Gestão). **(TCESP, TC-000187/010/06, 1ª Câmara, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho. DOE 02/07/2013)**

**2.3.** Não bastasse a indevida transferência da gestão da saúde à OSCIP, vários itens de despesas apresentados em planilha acessória ao Plano de Trabalho, e acatados pela Administração Pública, são indevidos e configuram contraprestação pecuniária ao serviço, descaracterizando a gratuidade.



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



Para que não sobrem dúvidas a este respeito, remeto-me aos autos, começando pelo despacho de f. 1584, que notificou os interessados a esclarecerem os seguintes pontos referentes à Proposta Orçamentária (fls. 1318/1325):

- 1) As despesas com “**quadro de apoio à gestão**” (f. 1313), “**gestão local do projeto**” (1314), vez que alheia ao objeto contratado, e excessivamente onerosas, considerando-se os demais custos como comparação.
- 2) Todas as despesas do Quadro 2 (fls. 1319/1325), notadamente aquelas com “consultorias” e “despesas administrativas” e “custeio para manutenção da entidade”, posto que, além de excessivamente onerosas, não estão detalhadas em custos unitários e podem configurar contraprestação – e consequentemente lucro, o que é vedado para o ajuste em exame.

Em resposta, ao invés de apresentar o método de composição dos custos e/ou demonstrar os trabalhos desenvolvidos que justificassem os elevados **custos de gestão**, a OSCIP promoveu a defesa do seu recebimento como **verdadeira contraprestação ao serviço**, senão vejamos:

Desse modo, analisando o caso em tela, verifica-se que, ao contrário de situações enfrentadas por esta Corte, a Entidade ora beneficiária apresenta custos de administração, gestão e acompanhamento (...).

Verifica-se que inexpressiva diante do valor fixado no termo de parceria, **cuja composição refere-se a gastos de pagamento de remuneração e encargos de dirigentes da ACCB.** (f. 1595 – grifei)

(...)

Ora, o ressarcimento previsto à ACCB nada mais é do que **a contraprestação pelo trabalho humano, perfeitamente admitida pela legislação**, sobremodo no que tange ao terceiro setor, em que **as Entidades** que o integram **não estão obrigadas a custear sempre com recursos próprios.** (f. 1599, grifos originais)

(...)



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



**E a transferência de recursos públicos a entidades privadas caracteriza-se como uma das possíveis técnicas de fomento**, quando se presta ao menos para dois fins: a) para incentivar que tais entidades privadas, quando lucrativas, por meio do exercício de atividade econômica acabem gerando benefícios públicos e b) para incentivar que entidades não lucrativas passem a realizar atividades de interesse público, gerando igualmente benefícios (sobretudo de modo direto) para a comunidade.

À parte o recurso ter sido recebido com natureza de taxa administrativa, percebe-se que a defesa fundada em “remuneração dos dirigentes” constitui mera argumentação, uma vez que não consta do Projeto Orçamentário de fls. 1318/1325, tampouco houve delimitação de valores no Termo de Parceria.

Tais valores, **a título de ilustração** – o juízo de mérito será realizado nos autos próprios – nos exercícios de 2010 e 2011, somaram R\$1.826.198,01, acaso consideradas apenas as despesas de natureza semelhante a “taxa administrativa”; ou R\$11.858.816,06, consideradas também as despesas com “consultorias” e afins, não comprovadas. Atualizados, corresponderiam hoje, respectivamente, a R\$2.400.466,98 e R\$15.067.402,56 (correção pelo IPC-FIPE, com referência ao mês 01/2015), não se podendo afirmar, sob qualquer prerrogativa, que são valores **módicos**.

**2.4.** Por fim, mas não menos importante, as observações lançadas pela SDG, e expostas na representação que acompanha este Termo de Parceria analisado, as falhas do Edital retiram-lhe o caráter obrigatório de objetividade e competitividade, dando ensejo a direcionamento. É o que se extrai **(i)** da avaliação da proposta técnica com base em tempo de qualificação como OSCIP, e **(ii)** da avaliação técnica de “conteúdo do projeto” sem definição de critérios objetivos.

**2.5.** Por todo o exposto, evidenciada a ilegalidade envolta ao Edital e ao Termo de Parceria firmado entre a Prefeitura Municipal de Sumaré e Associação Civil Cidadania Brasil, e as contrariedades aos princípios da igualdade, legalidade, julgamento objetivo, publicidade, moralidade, bem como aos citados dispositivos da Lei nº 9.790/99 e Decreto nº 3.100/99, **VOTO** pela **IRREGULARIDADE** do Concurso de Projetos e do Ajuste decorrente, e pela



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



**PROCEDÊNCIA** da Representação, dada a identidade das impugnações com as falhas relatadas na fundamentação.

**2.6.** Determino o acionamento do disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, e aplicação de **multa** ao responsável, **Sr. José Antônio Bacchim**, no valor de **400 (quatrocentas) UFESPs**, nos termos do artigo 104, II, da mesma Lei, por afronta aos dispositivos mencionados no voto.

Transitado em julgado, remetam-se ofícios e cópias da decisão, para ciência, à **Câmara Municipal de Sumaré** e ao **Ministério Público Estadual**.

**Notifiquem-se**, ainda, o **atual Prefeito** para, no prazo máximo de **60 (sessenta) dias**, informar as providências adotadas frente ao relatado nestes autos, inclusive apuração dos responsáveis, eventuais punições administrativas aplicadas e medidas voltadas ao saneamento e não reiteração das falhas, e o **Apenado** para, em **30 (trinta) dias**, comprovar o recolhimento da sanção pecuniária, conforme artigo 86 da Lei Complementar nº 709/93. Em caso de omissão, adotem-se as medidas de praxe.

**DIMAS EDUARDO RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**