



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 06/05/14

60 TC-001109/010/09

Órgão Público Concessor: Prefeitura Municipal de Porto Ferreira.

Entidade(s) Beneficiária(s): Instituto Nacional Amigos do Brasil - INAB.

Responsável(is): Maurício Sponton Rasi (Prefeito) e Antonio Paulo Ribeiro Sapata Ferraz (Presidente).

Assunto: Prestação de contas – repasses públicos ao terceiro setor. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo pelo Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho e Substituto de Conselheiro Auditor Samy Wurman, em 22-10-09, 10-12-11 e 29-08-13. Providências em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo pelo Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, publicada(s) no D.O.E. de 18-11-13.

Exercício: 2008.

Valor: R\$581.743,94.

Advogado(s): Claudia Rattes La Terza Baptista, Israel Faiote Bittar, Izadora Rodrigues Normando Simões, Felipe Galvão Bueno, José Américo Lombardi, Cássio Telles Ferreira Netto, Ana Luiza Martins Laydner Figueiredo, Gisele Aida Xavier e outros.

Fiscalizada por: UR-10 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-10 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de **prestação de contas** de recursos públicos, do exercício de 2008, no valor de R\$ 581.743,94 (quinhentos e oitenta e um mil setecentos e quarenta e três reais e noventa e quatro centavos), originária de **Termo de Parceria** firmado entre a **Prefeitura Municipal de Porto Ferreira** e o **Instituto Nacional Amigos do Brasil – INAB**, tendo como objeto a operacionalização dos Programas Saúde da Família – PSF, de Agentes Comunitários de Saúde – PACS e Saúde Bucal – PSB.

1.2. A **Unidade Regional de Araras** constatou a ausência de diversos documentos exigidos pelas Instruções nº 02/2008, a saber: a) certidão contendo os nomes dos membros da Comissão de Avaliação da execução do Termo de Parceria, dos Órgãos que representam e dos períodos de atuação respectivos; b) certidão discriminando os nomes dos dirigentes e conselheiros



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



da OSCIP, forma de remuneração e períodos de atuação, com destaque para o Dirigente responsável pela administração dos recursos recebidos, à conta do Ajuste; c) relatório anual sobre as atividades desenvolvidas com recursos próprios da Entidade e aqueles recebidos do Poder Público; d) relatório governamental sobre a execução do objeto da parceria, contendo comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados; e) demonstrativo integral das receitas e despesas, computadas por fontes de recursos e categorias ou finalidades dos gastos; f) extrato de execução física e financeira do Ajuste, previsto no inciso VI do § 2º do art. 10 da Lei nº 9.790/99, publicado na imprensa oficial no prazo máximo de sessenta dias após o término de cada exercício financeiro; g) regulamento para contratação de obras, serviços e compras, com emprego de recursos públicos; h) relação dos contratos, convênios e respectivos aditamentos, firmados com a utilização de numerário público administrado pela OSCIP para os fins estabelecidos no Termo de Parceria, contendo tipo e número de ajuste, nome do contratado ou conveniado, data, objeto, vigência, valor e condições de pagamento; i) relação de eventuais bens imóveis adquiridos com recursos provenientes da celebração do ajuste, nos termos do art. 15 da Lei nº 9.790/99; j) conciliação bancária do mês de dezembro, de conta corrente específica, aberta em instituição financeira oficial, indicada pelo Órgão Público Parceiro, para movimentação dos recursos da parceria; k) publicação do balanço patrimonial da OSCIP, dos exercícios encerrado e anterior; demais demonstrações contábeis e financeiras da OSCIP; l) certidão expedida pelo Conselho Regional de Contabilidade – CRC, comprovando a habilitação profissional dos responsáveis por balanços e demonstrações contábeis; m) parecer e relatório de auditoria, conforme art. 19 do Decreto Federal nº 3.100/99; n) parecer do Conselho de Políticas Públicas; o) relatório da Comissão de Avaliação e comprovante de remessa à autoridade competente.

Consignou, ainda, as seguintes ocorrências: a) ausência de termo de ciência e notificação, em ofensa ao artigo 27, XIII, c.c. § 3º do artigo 29 das Instruções nº 02/2008; b) de acordo com o Parecer Conclusivo, a OSCIP não entregou a prestação de contas, mas apenas demonstrativos parciais durante o exercício, com dados estatísticos de atendimentos e visitas, em desacordo aos artigos 29 e 370 das citadas Instruções; c) omissão da Prefeitura Municipal, que não comunicou a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, a falta de



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



prestação de contas, contrariando, assim, o artigo 28, VI a IX, das Instruções; d) repasse intempestivo dos recursos¹; e) plano de trabalho com previsão de pagamentos superiores aos profissionais a serem contratados, em relação aos valores praticados pela própria Prefeitura, em afronta aos princípios da razoabilidade, economicidade e eficiência, previstos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal; f) apesar de a OSCIP ter sede em São Paulo, na Rua Barão de Tatuí, 386, conjunto 21, Santa Cecília, em pesquisa na rede mundial de computadores, não foram localizadas informações ou sítios vinculados ao INAB – Instituto Nacional Amigos do Brasil.

Ao exposto, concluiu pela **irregularidade da matéria** (fls. 236/239 e 240).

1.3. Notificados os interessados (fls. 242, 246/verso, 248, 250 e 252), o **Órgão Concessor** apresentou as justificativas e documentos de fls. 254/326, aduzindo, em síntese, **que**: a) foi elaborado termo de ciência e de notificação; b) procede a notícia de atraso no repasse de valores, bem como de pendência de pagamento da 12ª parcela; c) a proposta da OSCIP, inserta no plano de trabalho, prevê pagamentos superiores aos profissionais contratados, em relação aos praticados pela Prefeitura, em virtude das exigências do mercado, da qualificação dos profissionais e dos encargos sociais incidentes; d) a Entidade, realmente, não possui *site*; e) as falhas formais não são suficientes para comprometer os demonstrativos.

1.4. O Instituto parceiro, por sua vez, trouxe aos autos a defesa de fls. 338/355.

1.5. A SDG entendeu necessária a emissão de novo parecer conclusivo, face à impossibilidade de aferição dos valores passíveis de quitação em 2008, sugerindo o acionamento do artigo 30, III, da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 360/361).

¹ No caso, 10 (dez) parcelas em 2008, no importe de R\$ 479.276,36 (quatrocentos e setenta e nove mil duzentos e setenta e seis reais e trinta e seis centavos); 01 (uma) parcela em 2009, correspondente a R\$ 49.388,70 (quarenta e nove mil trezentos e trinta e oito reais e setenta centavos), com pendência da 12ª (décima segunda) parcela, no montante de R\$ 49.388,70 (quarenta e nove mil trezentos e oitenta e oito reais e setenta centavos).



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



1.6. Assinado prazo (fls. 362 e 376), a **Prefeitura Municipal de Porto Ferreira** limitou-se a afirmar que a prestação de contas foi apresentada, e o parecer conclusivo, devidamente emitido, nos moldes do artigo 370 das Instruções nº 02/2008, logo, o apontamento suscitado pela SDG pode ser alçado ao campo das recomendações. Sustentou, ainda, que as verbas públicas foram aplicadas no objeto pactuado, e não houve desvio (fls. 377/386).

1.7. Deferidos dois pedidos de **dilação de prazo** (fls. 391 e 393), a **Entidade** prestou esclarecimentos às fls. 394/397, no seguinte sentido: a) o extrato de execução foi devidamente publicado em jornal local, com informações sobre o custo do projeto, período, objetivos e resultados alcançados; b) utilizou recursos próprios para custear a continuidade do projeto, com pagamento de salários dos profissionais; c) as demonstrações contábeis foram elaboradas de acordo com a legislação que rege a matéria. Juntou, ainda, os documentos de fls. 398/411, inclusive demonstrativo de realização de receitas e despesas, com a data corrigida.

1.8. À análise do acrescido, a **SDG** opinou pela **regularidade, com recomendações**, da aplicação de R\$ 528.615,06 (quinhentos e vinte e oito mil seiscentos e quinze reais e seis centavos)², conforme parecer de fls. 412/413.

1.9. Após deferimento de **vista aos interessados** (fls. 415; 415 e 427), a **INAB** foi **notificada** para apresentar **defesa** ou promover a **restituição da quantia de R\$ 75.870,22** (setenta e cinco mil oitocentos e setenta reais e vinte e dois centavos), devidamente atualizada, referente a serviços de consultoria/assessoria (R\$ 65.000,00); publicações/propaganda (R\$ 5.125,00), e conservação/manutenção (R\$ 5.745,22), bem como **do valor de R\$ 80.240,56** (oitenta mil duzentos e quarenta reais e cinquenta e seis centavos), concernente à cobrança de taxa administrativa (despacho publicado no D.O.E. de 29/06/2013 – fls. 433).

1.10. Em resposta, a **OSCIP consignou**, em resumo, **que:** a) os gastos, no montante de R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais), foram despendidos

² Sendo, R\$ 479.276,36 (quatrocentos e setenta e nove mil duzentos e setenta e seis reais e trinta e seis centavos) em 2008, e R\$ 49.338,70 (quarenta e nove mil trezentos e trinta e oito reais e setenta centavos).



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



com treinamento e capacitação de agentes que iriam prestar serviços junto ao Programa Saúde da Família, por meio da empresa 'Sanity Consultoria Hospitalar S/C. Ltda.'; b) as despesas com publicações encontram-se fundamentadas na cláusula terceira, inciso I, alíneas 'd' e 'e', do Ajuste; c) o pagamento feito à empresa 'Pontal Elétrica Comercial Ltda.' destinou-se à reforma da parte elétrica da unidade de programa da família do Jardim Anésia, que estava em condições precárias; d) os encargos de administração (gestão de projetos) decorreram da execução das atividades-meio da Entidade, não havendo falar-se em devolução, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração Pública; e) deve-se também considerar que a OSCIP não dispõe de recursos próprios, e que tais valores foram devidamente aplicados, com vistas à consecução do interesse público. Requer, assim, a aprovação dos demonstrativos (fls. 439/451).

1.11. Embora deferida a dilação de prazo pleiteada pela **Prefeitura Municipal de Porto Ferreira** (fls. 453), esta não se pronunciou (fls. 453/verso), sequer após novo acionamento, mediante R. Despacho publicado no DOE de 18/11/2013 (fls. 454).

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. As defesas apresentadas não lograram afastar a totalidade dos apontamentos suscitados na instrução do feito.

2.2. Inicialmente, observo que a Conveniada figurou como mera interveniente para a contratação de mão de obra sem processo seletivo ou concurso público, eis que os valores repassados destinaram-se, em sua maioria, ao pagamento de remunerações e encargos sociais, inclusive a agentes comunitários de saúde, situação que caracteriza burla ao artigo 32, II, da Constituição Federal, bem como violação à Emenda Constitucional nº 51/06³ e aos termos da Lei nº 11.350/06⁴.

Trata-se, em verdade, de hipótese de terceirização ilícita de mão de obra, uma vez que as atividades em comento, relacionadas ao Programa Saúde da Família, Programa de Agentes Comunitários de Saúde e Programa Saúde Bucal, deveriam ser executadas diretamente pela própria Prefeitura, mediante contratação de pessoal por concursos públicos – exigência constitucional e legal.

Tal situação erige-se em verdadeira hipótese de terceirização ilícita de serviços e mão de obra, uma vez que as atividades em comento, relacionadas

³ Art. 2º Após a promulgação da presente Emenda Constitucional, **os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias somente poderão ser contratados diretamente pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios na forma do § 4º do art. 198 da Constituição Federal**, observado o limite de gasto estabelecido na Lei Complementar de que trata o art. 169 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Os profissionais que, na data de promulgação desta Emenda e a qualquer título, desempenharem as atividades de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias, na forma da lei, ficam dispensados de se submeter ao processo seletivo público a que se refere o § 4º do art. 198 da Constituição Federal, **desde que tenham sido contratados a partir de anterior processo de Seleção Pública efetuado por órgãos ou entes da administração direta ou indireta de Estado, Distrito Federal ou Município ou por outras instituições com a efetiva supervisão e autorização da administração direta dos entes da federação.** (grifei)

⁴ Art. 9º A contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias deverá ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Parágrafo único. **Caberá aos órgãos ou entes da administração direta dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios certificar, em cada caso, a existência de anterior processo de seleção pública, para efeito da dispensa referida no parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, considerando-se como tal aquele que tenha sido realizado com observância dos princípios referidos no caput.**

[...]

Art. 16. **Fica vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de combate a surtos endêmicos, na forma da lei aplicável.** (grifei)



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



aos programas saúde da família; agentes comunitários de saúde e saúde bucal deveriam ser executadas diretamente pelo próprio Executivo, mediante contratação por concursos públicos – exigência constitucional e legal.

2.3. Soma-se a isso o fato do plano de trabalho não conter a descrição completa do objeto, tampouco as metas que deveriam ser atingidas, do ponto de vista qualitativo e quantitativo, em desacordo ao artigo 116 da Lei Federal nº 8.666/93, falha que impede a análise da execução física e financeira do Ajuste, 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 melhoria significativa na área da saúde do Município.

O mesmo documento prevê o pagamento de salários maiores, aos profissionais a serem contratados, do que aqueles despendidos pela própria Prefeitura Municipal. A título de exemplo, um enfermeiro contratado pelo INAB custou R\$ 4.492,78 (quatro mil quatrocentos e noventa e dois reais e setenta e oito centavos), sendo R\$ 2.180,96 (dois mil cento e oitenta reais e noventa e seis centavos) de remuneração mensal e R\$ 2.311,82 (dois mil trezentos e onze reais e oitenta e dois centavos) de encargos sociais, enquanto, no quadro da Prefeitura Municipal, o mesmo cargo de enfermeiro auferia remuneração de R\$ 1.388,47 (mil trezentos e oitenta e oito reais e quarenta e sete centavos), em patente afronta aos princípios da economicidade e da eficiência (fls. 32 e 238/239).

2.4. Ademais, tanto o parecer conclusivo inicial quanto o expedido complementarmente, foi elaborado em desacordo às Instruções nº 02/2008 desta Casa, além de ter atestado a entrega parcial da prestação de contas, e o repasse extemporâneo de recursos, uma vez que, do total transferido pelo Órgão Concessor (R\$ 581.743,94), R\$ 496.276,36 foram repassados em 2008; R\$ 49.388,70, em 2009; R\$ 20.000,00, em 2010, e R\$ 29.388,70, em 2011 (fls. 05/07 e 381/382).

2.5. Não consta dos autos, ainda, o relatório governamental acerca da execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados.



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



2.6. Quanto à economicidade, não restou efetivamente demonstrada, tendo em vista a ausência de indicação explícita e motivada dos custos unitário e global de cada atividade ou projeto.

Neste aspecto, ausentes justificativas, demonstrativos e pareceres técnicos hábeis a comprovar que a execução dos serviços objeto dos repasses representou de fato vantagem econômica para a Administração Pública, em detrimento da realização direta de seu objeto.

2.7. Além disso, extrai-se dos demonstrativos financeiros a existência de despesas impróprias ao Termo de Parceria, no valor total de R\$ 75.870,22 (setenta e cinco mil oitocentos e setenta reais e vinte e dois centavos), relativas aos seguintes serviços:

- a) consultoria/assessoria técnica, no valor de R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais);
- b) conservação/manutenção, no montante de R\$ 5.745,22 (cinco mil setecentos e quarenta e cinco reais e vinte e dois centavos);
- c) publicações/propaganda, na importância de R\$ 5.125,00 (cinco mil cento e vinte e cinco reais).

2.8. Corroborando para a reprovação da matéria a cobrança de taxa administrativa, configurada na expressão 'gestão do projeto', inserta nos demonstrativos financeiros, da ordem de R\$ 80.240,58 (oitenta mil duzentos e quarenta reais e cinquenta e oito centavos).

2.9. Convém assinalar que, notificada a Beneficiária para apresentar defesa ou para promover a devolução dos valores acima mencionados, devidamente atualizados, não vieram aos autos justificativas satisfatórias, mesmo após as diversas dilações de prazo concedidas.

2.10. Não é demasiado consignar que o INAB não se encontra localizado no endereço fornecido e noticiado nos autos (Rua Barão de Tatuí, nº 386, conjunto 21, Santa Cecília, São Paulo), nem possui página virtual, consoante atestado pela Fiscalização desta Corte e reconhecido pela Prefeitura em sua defesa.



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



2.11. Diante do exposto, nos termos do artigo 33, III, 'b' e 'c', da Lei Complementar nº 709/93, **VOTO** pela **IRREGULARIDADE** da comprovação da aplicação dos recursos em exame, com acionamento do disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º do mesmo Diploma Legal, **concedendo ao atual Prefeito do Município de Porto Ferreira o prazo de 60 (sessenta) dias** para que informe a esta Casa as providências adotadas face à presente decisão, inclusive apuração de responsabilidades e eventual aplicação das sanções administrativas cabíveis.

2.12. Com fundamento nos artigos 36, 101 e 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, **VOTO** pela aplicação de multa aos responsáveis, **Senhores Maurício Sponton Rasi e Antonio Paulo Ribeiro Sapata Ferraz**, respectivamente, Prefeito Municipal de Porto Ferreira e Presidente do Instituto Nacional Amigos do Brasil – INAB à época dos fatos, **em valor equivalente a 300 (trezentas) UFESPs para cada um**, considerando a gravidade das falhas praticadas e a afronta aos dispositivos constitucionais e legais citados no corpo da decisão.

2.13. CONDENO, ainda, a **Entidade Beneficiária**, em **solidariedade** com seu responsável legal à época, **Sr. Antonio Paulo Ribeiro Sapata Ferraz**, conforme previsto nos artigos 33, § 2º, e 36, *caput*, da Lei Complementar nº 709/93, a devolver ao erário a importância de **R\$ 156.110,78** (cento e cinquenta e seis mil cento e dez reais e setenta e oito centavos), atualizada pelo índice do IPC/FIPE da data do recebimento até a efetiva restituição, referente às despesas impróprias e à taxa de administração.

Fica o **Instituto** impedido de receber recursos públicos, enquanto não regularizada sua situação perante este Tribunal.

Transitado em julgado, expeçam-se os ofícios necessários e, após, ao arquivo.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO