



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



10-09-14

JR

=====

52 TC-002416/003/09

**Recorrente:** Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A - SANASA - Campinas.

**Assunto:** Termo de parceria celebrado entre a Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A – SANASA e Associação Parque das Águas, objetivando a construção do Centro de Conhecimento da Água “C.C.A.” na área dois, localizada no Parque das Águas no município de Campinas – SP.

**Responsáveis:** Luiz Augusto Castrillon de Aquino e Lauro Pérciles Gonçalves (Diretores Presidentes à época), Marcelo Quartim B. Figueiredo e M. Fátima Barreto Tolentino (Diretores Administrativos Financeiros e de Relações com Investidores à época) e Carlos Roberto Cavagioni Filho (Procurador Jurídico à época).

**Em Julgamento:** Recurso Ordinário interposto contra o acórdão da E. Segunda Câmara, que julgou irregulares o termo de parceria e seus aditivos, bem como ilegais as despesas decorrentes, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93, aplicando multa ao responsável, Sr. Luiz Augusto Castrillon de Aquino, Diretor Presidente à época, no equivalente pecuniário a 500 UFESP's, nos termos do inciso II do artigo 104 da mencionada Lei. Acórdão publicado no D.O.E. de 23-03-12.

**Advogados:** Maria Paula Peduti de Araújo Balesteros da Silva e outros.

=====

## **1. RELATÓRIO**

**1.1** Trata-se de **Recurso Ordinário** interposto pela **SOCIEDADE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO S.A. - SANASA** contra decisão da C. Segunda Câmara<sup>1</sup>, que julgou irregulares o termo de parceria, de 07-05-08, e respectivos termos aditivos<sup>2</sup> celebrados entre a

---

<sup>1</sup> Sessão de 28-02-12, pelo voto dos Conselheiros Robson Marinho, Presidente e Relator, Edgard Camargo Rodrigues e Cláudio Ferraz de Alvarenga (fls. 608/609).

<sup>2</sup> O TA de 25-09-08 objetivou acrescentar o importe de R\$ 89.463,09 e prorrogar o prazo de vigência do contrato por mais cinco meses, com vencimento em 07-04-09.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



**SANASA** e a **OSCIP PARQUE DAS ÁGUAS**, objetivando a execução do projeto construção do Centro de Conhecimento da Água “C.C.A.”, na área dois, localizado no Parque das Águas no Município de Campinas, de arquitetura circular com grandes panos de vidros, madeiras de eucalipto, com espaço central projetado para captar águas pluviais para o reuso num espelho d’água onde brotam quatro riachos em direção aos pontos cardeais, com prazo de vigência de seis meses e no valor de R\$ 1.680.000,00.

Em consequência, foi aplicada multa de 500 UFESP’s ao responsável pelos atos examinados, o então Diretor Presidente Luiz Augusto Castrillon de Aquino. Também foi determinada a remessa de cópia dos autos para a Fiscalização, a fim de que fosse realizada inspeção *in loco*, nos termos do voto do e. Relator, em razão de ter sido noticiado pela defesa que a OSCIP é a responsável pela manutenção de todo o parque, inclusive das edificações e acervos existentes, bem como a expedição de ofícios à Câmara Municipal de Campinas e ao Ministério Público do Estado.

Consoante o disposto no voto proferido pelo e. Relator (fls. 600/606), o decreto de irregularidade foi proclamado em razão das seguintes falhas:

a) o termo de parceria em exame não se coaduna com o propósito da criação das OSCIP’s, tampouco com o âmbito de atuação previsto no artigo 3º da Lei nº 9.790/99, que determina a qualificação de entidades com o propósito de vínculo de cooperação na execução de serviços sociais e de promoção de direitos fundamentais, configurando-se como uma típica atividade de fomento, um incentivo à iniciativa privada de interesse público. Não pode a OSCIP substituir a Administração Pública em seu mister, que, no caso, seria o de licitar a construção do ‘Centro de Conhecimento da Água’;

b) ainda que o objeto do termo de parceria fosse um dos previstos no artigo 3º da Lei federal, em harmonia, inclusive, com o estatuto social da entidade, o concurso de projetos à seleção da entidade seria obrigatório, consoante pacificado entendimento desta Corte de Contas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



c) as irregularidades diagnosticadas no termo de parceria são suficientes para macular os termos aditivos subsequentes.

**1.2** As **razões recursais** (fls. 613/620) sustentam que a OSCIP parceira, qualificada pelo Ministério da Justiça nos termos da Lei nº 9.790/99, tem por finalidade a cooperação com o Poder Público Municipal para a criação, realização, formatação, manutenção, divulgação e difusão dos bens materiais e imateriais do Parque Público Municipal de Campinas, denominado Parque das Águas, bem como o interesse pela preservação do meio ambiente, a educação para o consumo consciente, atividades de cunhos culturais e artísticos, esporte, lazer e atividades afins que sejam relacionadas com a qualidade de vida e desenvolvimento sustentável, o que se amolda ao artigo 3º, II e VI, do citado diploma.

Noticiou que a referida OSCIP é, sim, a responsável pela manutenção de todo o Parque das Águas, inclusive das edificações e os acervos existentes, segundo o Convênio nº 16/08, de 31-07-08, firmado com o Município de Campinas, o que é de todo o conveniente para a divulgação da marca SANASA, já que ações relacionadas à educação com o meio ambiente também é um dos objetivos expressos na sua Lei de Criação nº 4.356/73.

Observou que o termo de parceria em exame foi efetivado de acordo com a legislação de regência e adotado para levar a efeito projetos de interesse público comum entre as partes, conforme artigo 116 da Lei nº 8.666/93, cujos repasses de recursos podem ser devidamente compensados do lucro operacional, por força do disposto no artigo 13 da Lei nº 9.249/95 e do artigo 59 da Medida Provisória nº 2.158-35/01.

Anotou que a OSCIP cumpriu rigorosamente o estabelecido na legislação ou mesmo na doutrina predominante, inclusive com a contratação da empresa que executaria as obras, elaborando e publicando regulamento próprio para o procedimento, preservando, dessa forma, o interesse da Administração, que não sofreu qualquer prejuízo, já que a obra foi realizada e entregue à população campineira.

Destarte, aduziu que as faltas em que incorreu são de natureza meramente formal, razão porque requereu o acolhimento do recurso, com o conseqüente julgamento regular da matéria.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



**1.3** A **Assessoria Técnica** (fls. 630/632) entendeu que não há dúvidas de que deveria ter sido realizada licitação para o objeto do termo de parceria em exame. Assim, opinou **conhecimento** e pelo **desprovimento** do recurso.

**1.4** A **Secretaria-Diretoria Geral** (fls. 633/637) observou o silêncio da Recorrente em relação à ausência do concurso de projeto, que representa fuga ao processo licitatório e afronta ao princípio da transparência, bem assim que não houve demonstração de que o objetivo da OSCIP estaria enquadrado no artigo 3º da Lei nº 9.790/99.

Por isso, manifestou-se pelo **conhecimento** do recurso, mas, no mérito, pelo seu **improvemento**.

É o relatório.

## **2. VOTO PRELIMINAR**

**2.1** O v. acórdão foi publicado no DOE de 23-03-12 (fl. 609) e o recurso protocolado em 04-04-12 (fl. 613).

**2.2** Satisfeitos os demais pressupostos de admissibilidade, voto pelo **conhecimento**.

## **3. VOTO DE MÉRITO**

**3.1** As razões apresentadas são frágeis e não têm força para abalar os fundamentos da r. decisão combatida.

**3.2** A utilização do termo de parceria para a execução de obras, como ocorre neste caso concreto, representa desvirtuamento aos fins institucionais das OSCIP's, que se destinam à prestação e ao desenvolvimento de atividades privadas de interesse público dentre as previstas no artigo 3º<sup>3</sup> da Lei nº 9.790/99.

---

<sup>3</sup> "Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



Esse é o entendimento que se extrai do magistério de Sílvia Maria de Zanella di Pietro<sup>4</sup>, porquanto tais entidades

*“(...) devem atuar paralelamente ao Estado em seu próprio âmbito de atividade, com a ajuda do Estado, e não substituir-se à Administração Pública. Na hipótese de admitir-se como válida a celebração de contratos de prestação de serviços ou de fornecimento de mão de obra com Oscip, essa contratação está sujeita às normas de licitação, não podendo fazer-se por meio de termos de parcerias.”*

Portanto, ao utilizar o instrumento jurídico denominado termo de parceria para a construção do Centro de Conhecimento da Água, a Sanasa descumpriu o dever de licitar previsto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal e no artigo 2º da Lei nº 8.666/93.

---

*às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:*

- I - promoção da assistência social;*
- II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;*
- III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;*
- IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;*
- V - promoção da segurança alimentar e nutricional;*
- VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;*
- VII - promoção do voluntariado;*
- VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;*
- IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;*
- X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;*
- XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;*
- XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.*

*Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.”*

<sup>4</sup> *In Parcerias na Administração Pública : concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 9. ed. São Paulo : Atlas, 2012, p. 288.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



**3.3** Mesmo que assim não fosse e considerando que a Companhia pretendesse levar adiante o propósito de contratar uma OSICP, já que nos autos há menção sobre a manutenção do Parque, não poderia prescindir da realização de concurso de projetos, que seria a forma mais democrática, transparente e eficiente do Poder Público firmar parceria com entidades do terceiro setor e sobre esse tema a Recorrente nem sequer se pronunciou.

Essa é a orientação traçada no Manual de Repasses Público ao Terceiro Setor<sup>5</sup>, que a seguir transcrevo:

*“A escolha da OSCIP, para a celebração do Termo de Parceria, deve ser feita por meio de Concurso de Projetos, lançado pelo órgão público que pretende obter os bens e serviços para atividades como eventos, consultoria, cooperação técnica e assessoria a serem realizados pela “entidade parceira”, vencedora do certame.*

*(...)*

*O concurso de projetos deve ser preparado com clareza, objetividade e detalhamento no que tange à especificação técnica do bem, do projeto, da obra ou do serviço a ser obtido por meio do Termo de Parceria.*

*O órgão estatal responsável pelo Termo de Parceria deve dar publicidade ao concurso de projetos, incluída a divulgação na primeira página de seu sítio oficial, e, após instaurado o concurso, não pode a Administração celebrar termo de parceria para o mesmo objeto, fora do concurso iniciado.”*

Portanto, a omissão da Municipalidade em deflagrar o concurso de projetos, propositadamente ou não, atenta contra os princípios norteadores da Administração Pública previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, especialmente os da impessoalidade, moralidade, publicidade, isonomia e economicidade.

**3.4** Por fim, é inexorável a aplicação do princípio da acessoriedade sobre os termos aditivos, os quais, como bem dissertou o e. Relator de primeiro grau, estão contaminados pelos vícios que macularam o instrumento principal.

---

<sup>5</sup> Disponível em <http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/repasses-publicos-ao-terceiro-setor-dez-2012.pdf>.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



**3.5** Por estas razões, acolho as manifestações da Assessoria Técnica e SDG e voto pelo **desprovemento** do recurso, mantendo-se, na íntegra, a decisão combatida.

Sala das Sessões, 10 de setembro de 2014.

***JOSUÉ ROMERO***  
***SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO***