



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 19/02/2013 – ITEM 19

TC-002107/001/06

Órgão Público Parceiro: Prefeitura Municipal de Araçatuba.

Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP):

Instituto José Ibrahim.

Autoridades que firmaram o Instrumento: Jorge Maluly Netto (Prefeito) e Juvêncio Dias Gomes (Secretário de Governo e Gestão Estratégica).

Objeto: Construção de setenta e oito unidades habitacionais populares, com grupos de trabalho em regime de mutirão, através do Programa Carta de Crédito – Recursos FGTS – Operações Coletivas, sendo trinta e oito unidades no Jardim Rosele e quarenta no bairro Água Branca II e III, no Município de Araçatuba.

Em Julgamento: Edital de Concurso de Projetos (Decreto nº 12.327/06). Termo de Parceria nº 02/06 celebrado em 14-07-06. Valor – R\$1.092.000,00. Justificativas apresentadas em decorrência da assinatura de prazo, pelos Conselheiros Eduardo Bittencourt Carvalho e Antonio Roque Citadini, publicada(s) no D.O.E. de 18-01-07, 19-08-08 e 19-02-09.

Advogados: Marcelo Palavéri, Flávia Maria Palavéri Machado, Daniel Barile da Silveira e outros.

Acompanha: Expediente: TC-000730/001/08.

Fiscalizada por: UR-1 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-1 - DSF-I.

RELATÓRIO

A Prefeitura Municipal de Araçatuba, pretendendo construir 78 unidades habitacionais para atender famílias situadas em áreas de risco, firmou Termo de Parceria com a OSCIP - Organização de Sociedade Civil de Interesse Público Instituto José Ibrahim, amparado por instrumento autorizador.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Trata-se do Decreto nº 12.327 (fls.25/28), expedido em 7/6/06, à guisa de edital de concurso de projetos para escolha de OSCIP para executar as lides pretendidas, e do Termo de Parceria nº 002/06 (fls.2/9), assinado em 14/7/06, ao custo de R\$ 1.092.000,00.

As despesas foram dimensionadas para serem suportadas pelo Ministério de Orçamento e Gestão, com contrapartida municipal.

A Unidade Regional de Araçatuba - UR-1, em relatório de fls.286/312, apontou as seguintes imperfeições:

1. Ausência de efetiva realização de concurso de projetos, haja vista que somente uma OSCIP apresentou proposta;
2. A divulgação da pretensão da Prefeitura, sob a denominação de "decreto", não alcançou a mesma amplitude e transparência do que se tivesse ido a público como "edital". Observou que, consoante o Decreto nº 3.100/99¹, a celebração de termo de parceria deverá ser precedida de edital de concurso de projetos;
3. O Decreto Municipal desatendeu o artigo 25 da mencionada disposição legal, porquanto deixou de consignar a data provável

¹ Decreto Federal nº 3.100, de 30 de junho de 1999 – Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

- de celebração de termo de parceria e o valor máximo a ser desembolsado;
4. Considerou a exiguidade do prazo de publicidade, posto que decorreram somente 12 dias entre a última divulgação do ato de chamamento e o encerramento das inscrições, incluindo-se aí pretensão prazo de habilitação;
 5. Não ocorreu a publicação da convocação em jornal de grande circulação, limitando-se a jornal local e DOE, desatendendo ao artigo 21, inciso III, da Lei de Licitações;
 6. Falta de esclarecimentos a respeito da qualificação dos membros da comissão julgadora;
 7. A ata de julgamento não consignou o atendimento aos requisitos da convocação e do Decreto nº 3.100/99, como capacidade operacional, qualificação técnica, registro nos órgãos competentes, comprovação de acervo técnico, capacitação técnico-profissional e compatibilidade com os preços correntes de mercado;
 8. Não consta qualificação econômico-financeira da OSCIP, bem como não foram exigidos capital social mínimo e relação de compromissos assumidos pela entidade parceira. Os balanços e demonstrações apresentados referem-se ao ano de 2004;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

9. Apresentação de justificativas genéricas, não legitimando a formalização de termo de parceria, ao invés de recorrer a certame licitatório;
10. A validade da documentação referente à qualificação da entidade como OSCIP expirou em 31/12/04, não tendo sido renovada quando da contratação;
11. A finalidade estatutária do Instituto José Ibrahim não é rigorosamente compatível com o objeto do concurso (construção de casas);
12. O plano de trabalho não traz detalhamento dos custos do projeto, deixando entrever que a proposta da entidade buscou adequar-se ao orçamento ofertado pela Prefeitura;
13. Não consta manifestação prévia do Conselho de Política Pública em relação ao Termo de Parceria, conforme determina o artigo 10, § 1º, da Lei Federal nº 9.790/99²;
14. Ausência de nota de empenho pertinente à despesa extraorçamentária, constando somente o empenho da contrapartida;

² Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 - Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

15. Termo de ciência e notificação apresentado somente por cópia, sem assinatura do Prefeito e sem identificação do signatário responsável pela OSCIP parceira;
16. O Termo de Parceria não discriminou receitas e despesas, nem remunerações e benefícios pagos, nem origem dos recursos, inexistindo, ainda, publicidade do demonstrativo de execução físico-financeira;
17. Não encaminhamento de projeto técnico e detalhamento de custos;
18. Os papéis relativos à avença foram remetidos a destempo ao Tribunal, além de terem sido autuados sem observância da ordem cronológica dos atos, já que a verificação da disponibilidade orçamentária, a elaboração de minuta do Termo de Parceria e o exame da assessoria jurídica ocorreram após a escolha da OSCIP, contrariando disposições da Lei Federal nº 8.666/93 e da Lei Federal nº 4.320/64.

A equipe de fiscalização concluiu pela irregularidade dos atos praticados.

Foram aplicadas as disposições do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93 (fls.315).

Em resposta, a origem trouxe razões (fls.325/432).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Argumentou que houve divulgação suficiente do chamamento na Imprensa Oficial e no jornal "Folha da Região" e que o comparecimento de apenas uma concorrente, assim como em outras modalidades licitatórias, não deslustra o certame.

Sustentou que o Decreto nº 3.100/99 faculta a formalização de edital de concurso de projetos, tendo a Municipalidade optado por divulgar o texto em forma de decreto. Adicionou que tal formato desobriga o atendimento de exigências específicas, pertinentes tão somente ao edital.

Alegou que a análise da documentação da OSCIP por parte da comissão julgadora restringiu-se ao disposto no instrumento convocatório.

Explicou que o plano da Municipalidade não era só contratar empresa para construir casas e, sim, desenvolver projeto habitacional envolvendo a própria comunidade beneficiada. A atuação da OSCIP teria sido fundamental nesse processo.

Asseverou que o Instituto José Ibrahim obteve sucesso no gerenciamento e construção de unidades habitacionais em sistema de mutirão em diversos municípios paulistas, justificando a formalização do Termo de Parceria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Anexou autorizações para emissão de empenhos extraorçamentários e disse que a remessa extemporânea de documentos ao Tribunal de Contas constitui falha formal.

Parte de ATJ e a Chefia requereram esclarecimentos para sedimentar sua opinião (fls.433/435, 439/440). Porém, sob o prisma de Economia, ATJ opinou pela regularidade dos papéis (fl.438).

Instada a manifestar-se, a origem trouxe alegações (fls.462/466, 468/570, 571/717).

Destacou que, das 78 unidades, 40 foram concluídas e entregues aos mutirantes. Por outro lado, 38 moradias não foram iniciadas, porquanto o Instituto José Ibrahim solicitou rescisão amigável do Termo de Parceria.

Juntou cópia de ART Anotação de Responsabilidade Técnica, mas deixou de apresentar comprovante de registro do Instituto no CREA, conforme requereu Assessoria Técnica.

Repisou a experiência da OSCIP junto a outras Prefeituras.

ATJ, pelo aspecto de Engenharia, verificou que a OSCIP pediu rescisão do pacto, ofertando como justificativa a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

indefinição da Prefeitura quanto ao início das obras nas 38 unidades habitacionais restantes.

Ponderou que não há justificativa para as edificações passarem a ser gerenciadas pela própria Prefeitura; que a ART foi expedida em nome do profissional, não fazendo menção ao Instituto José Ibrahim; que não existe controle do montante financeiro repassado ao Instituto; e que não existe prova de inscrição da entidade no CREA.

Concluiu pela irregularidade dos atos praticados, lembrando que inexistem dados acerca do Termo de Rescisão da Parceria (fls.721/723).

SDG, a seu turno, não destoou do entendimento desfavorável (fls.726/729).

Arrazoou que não restou demonstrada a finalidade estatutária específica da OSCIP em relação ao projeto, além da inexistência de inscrição da entidade junto ao CREA.

Avaliou que não houve adequado atendimento ao princípio da publicidade do chamamento; que faltou a consulta ao Conselho de Política Pública exigida pelo artigo 10, § 1º, da Lei 9.790/99; que a ata de julgamento não considerou a capacidade técnica e operacional da proponente, desatendendo o artigo 27, inciso



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

II, do Decreto nº 3.100/99; que as justificativas genéricas não legitimam a contratação de OSCIP; que o registro da entidade no Ministério da Justiça não estava atualizado; e que não houve detalhamento dos custos do projeto.

Vieram aos autos memoriais e documentos (fls.733/817), garantindo que a legislação não faz exigências quanto aos objetivos sociais da OSCIP e que a aptidão técnica da entidade prescinde do registro no CREA.

Esclareceu que o objetivo da legislação de regência é criar caminho alternativo para simplificar o processo de cooperação com o Estado, facultando a escolha da entidade qualificada com o título de OSCIP, dentro do poder discricionário.

Informou que o Poder Executivo de Araçatuba não contava com Conselho de Política Pública à época da assinatura da parceria, encaixando-se na exceção da Lei nº 9.790/99.

Instada, ATJ manteve seu posicionamento pela reprovação da matéria (fls.820/821).

Acompanha os autos o expediente TC-730/001/08, no qual a Justiça do Trabalho informa a propositura de ação reclamatória em face do Instituto José Ibrahim e da Prefeitura Municipal de Araçatuba, fundada no descumprimento de disposições



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

legais, como registro em carteira, pagamento de verbas e cumprimento de jornada laborativa.

A sentença proferida no âmbito da 2ª Vara do Trabalho de Araçatuba reconheceu o vínculo empregatício do reclamante com a OSCIP, condenando o Município de Araçatuba subsidiariamente ao pagamento das verbas reclamadas.

É o relatório.

MSB



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

Em exame os atos praticados pela Prefeitura Municipal de Araçatuba com vistas a construir 78 unidades habitacionais para atender famílias carentes.

Liminarmente, ressalto que o intento não alcançou êxito, haja vista que somente 40 moradias chegaram a termo, tendo sido as restantes relegadas ao limbo, posto que não há notícia de sua implementação pelo Poder Público, nem da utilização da dotação em outra contratação com a mesma finalidade.

Na mesma esteira, noticiou-se a rescisão da parceria, porém não foram anexados termo de rescisão, motivação aceitável para a quebra da avença e aplicação de eventual penalidade.

No mérito, o Poder Executivo se valeu do Decreto nº 12.327, datado de 7/6/06, tornando público o interesse da Administração em firmar Termo de Parceria com Organização de Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP.

Em que pesem as alegações de defesa apostas aos autos, é cediço que o título "decreto" não confere ao texto a mesma publicidade que o termo "edital". Se o propósito era, de fato, fomentar a contenda e garantir proposta vantajosa para a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Administração, justo seria expedir convocação sob título inequívoco e explícito.

Com efeito, somente uma Organização acorreu ao chamamento, de modo que avalio não ter ocorrido efetiva disputa entre propostas que melhor atendessem ao interesse público.

O assunto merece um parêntese com o fito de consignar que a defesa asseverou a inaplicabilidade da Lei Federal nº 8.666/93, devendo o assunto ser analisado à luz da Lei nº 9.790/99 e do Decreto nº 3.100/99, os quais, segundo as razões colacionadas, criam *caminho alternativo para simplificar o processo, torná-lo mais acessível, menos oneroso e mais rápido* (fl.742).

Assinalo que, seja qual for a legislação adotada, a mesma há de ser observada com rigor.

Nessa linha, o texto do decreto de chamamento mostrou-se desprovido de elementos essenciais para orientar eventuais interessados em atender à convocação, consoante o artigo 25 do Decreto 3.100/99, haja vista que não constam prazos, condições e forma de apresentação das propostas, estimativa de custo das obras e especificações técnicas do termo de parceria a ser firmado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Além do mais, o prazo para apresentação de eventuais propostas mostrou-se exíguo, em face do interregno de 12 dias entre a última divulgação do ato de chamamento e o encerramento das inscrições, destacando-se que a publicidade limitou-se a jornal local e ao "Diário Oficial do Estado".

Ainda, a comissão responsável pela apreciação das propostas não foi constituída por profissionais especializados, no molde ditado pelo artigo 30 do citado Decreto, bem como o julgamento não atentou para a comprovação da capacidade operacional, qualificação econômico-financeira e aptidão técnico-profissional da entidade parceira, conforme requer o artigo 27.

Convém destacar, a respeito da documentação apresentada, que, apesar de cuidar-se de serviços de construção, não existe registro da entidade junto ao CREA, bem como a certificação de OSCIP já expirara no ano de 2004.

Apesar da experiência do Instituto José Ibrahim junto a outras Prefeituras, tão propalada pela defesa, o registro em entidade de classe é medida essencial e imprescindível para a execução de serviços de construção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Ademais, a finalidade estatutária mostra-se muito abrangente, apenas tangenciando o objeto da parceria, sem consagrar qualquer dedicação à edificação de moradias populares³.

A par disso, o artigo 3º do Decreto nº 3.100/99 não arrola "construção de unidades habitacionais" na qualificação de OSCIP para firmar parceria com o Poder Público.

Os atos quedaram maculados, ainda, pela falta de fidedignidade dos elementos econômico-financeiros, posto ausentes discriminação de receitas e despesas e demonstrativos de execução orçamentária.

Vale salientar que o exame técnico empreendido por ATJ avalizou que as medições realizadas cobrem R\$ 557.387,00 dos R\$ 1.092.000,00 avençados, sem informar com exatidão o montante repassado para o Instituto José Ibrahim.

Ademais, evidencia-se que a constituição do processo administrativo não atendeu à cronologia dos fatos, principalmente no que tange à reserva orçamentária e à formalização da minuta do termo de parceria, que foram providenciadas posteriormente à abertura da limitada contenda.

³ *Certificado de Registro Cadastral – fl.49 - "desenvolver, apoiar e assessorar programas e projetos de desenvolvimento humano e qualidade de vida, nas áreas de habitação, transporte, segurança alimentar, direitos humanos, trabalho e renda e cidadania e meio ambiente"*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Por todo o exposto, acolhendo as manifestações desfavoráveis dos órgãos de fiscalização e técnicos, **voto pela irregularidade** do Decreto Municipal nº 12.327, de 7/6/06, tomado como concurso de projetos para escolha da OSCIP, e do Termo de Parceria nº 002/06, datado 14/7/06, entre a Prefeitura Municipal de Araçatuba e o Instituto José Ibrahim, aplicando-se 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, Aparecido Serio da Silva, informe a esta Egrégia Corte as providências administrativas complementares adotadas em função das imperfeições anotadas, comunicando, em especial, a eventual abertura de sindicância.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro