



125

TC-001047/013/10
Municipal

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

DATA DA SESSÃO - 06-02-2019

Pelo voto do Auditor Substituto de Conselheiro Antonio Carlos dos Santos, Relator, e dos Conselheiros Renato Martins Costa, Cristiana de Castro Moraes e Sidney Estanislau Beraldo e da Auditora Substituta de Conselheiro Sílvia Monteiro, preliminarmente o E. Plenário conheceu dos Recursos Ordinários interpostos pela Prefeitura Municipal de Araraquara e pelo ex-Prefeito do Município, Senhor Marcelo Fortes Barbieri e, quanto ao mérito, ante o exposto no voto do Relator, juntado aos autos, negou-lhes provimento, ratificando-se a r. decisão originária, por seus próprios e jurídicos fundamentos. Impedido o Conselheiro Dímas Ramalho.

PRESIDENTE EM EXERCÍCIO - CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA

- 1 - Relatório e voto (ou notas taquigráficas) juntados pela SDG-1;
- 2 - Ao Cartório do Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues para redação e publicação do acórdão;
- 3 - Ao DSF-I para dar prosseguimento à decisão anterior.

SDG-1, em 12 de fevereiro de 2019

ALEXANDRE TEIXEIRA CARSOLA
SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL SUBSTITUTO

SDG-1/ESBP/pj/mlv



SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS DOS SANTOS

TRIBUNAL PLENO DE 06/02/19

ITEM Nº26

RECURSOS ORDINÁRIOS

26 TC-001047/013/10

Recorrente(s): Prefeitura Municipal de Araraquara e Marcelo Fortes Barbieri - Ex-Prefeito.

Assunto: Termo de parceria entre a Prefeitura Municipal de Araraquara e o Instituto Acqua - Ação Cidadania Qualidade Urbana e Ambiental, objetivando a prospecção de dados em parceria com o Município para elaboração, encaminhamento, acompanhamento e execução do Projeto de "Reorganização de Serviços de Pronto Atendimento e Apoio à Regulação", com vistas ao desenvolvimento de um conjunto de ações complementares na atenção de urgência e emergência, bem como de atendimento pré-hospitalar em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde de Araraquara, no valor de R\$3.596.596,08.

Responsável(is): Marcelo Fortes Barbieri (Prefeito à época) e Ana Teresa Cintra Galasso (Presidente à época).

Em Julgamento: Recurso(s) Ordinário(s) interposto(s) contra o acórdão da E. Primeira Câmara, que julgou irregulares o concurso de projetos e o termo de parceria, acionando o disposto no artigo 2º, inciso XV, da Lei Complementar nº 709/93, bem como aplicou multa ao responsável, Senhor Marcelo Fortes Barbieri, no valor de 160 UFESPs, nos termos do artigo 104, inciso II, da mencionada Lei. Acórdão publicado no D.O.E. de 09-07-16.

Advogado(s): Gabriela Macedo Diniz (OAB/SP nº 317.849), Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Rodrigo Pozzi Borba da Silva (OAB/SP nº 262.845), Vinicius de Moraes Felix Dornelas (OAB/SP nº 331.641), Graziela Nóbrega da Silva (OAB/SP nº 247.092), Beatriz Neme Ansarah (OAB/SP nº 242.274), Camila Aparecida de Pádua Dias (OAB/SP nº 331.745) e outros.



Localização atual: UR-13 - DSF-I.

RELATÓRIO

São recursos ordinários Interpostos pela PREFEITURA DE ARARAQUARA e pelo Ex-Prefeito do Município, Senhor MARCELO FORTES BARBIERI, face v. Acórdão da E. Primeira Câmara, que em sessão de 14 de junho de 2016 julgou irregulares o concurso de projetos - nº 01/10 - e o termo de parceria - nº 01/10, firmado entre a Municipalidade e a OSCIP Instituto Acqua - Ação Cidadania Qualidade Urbana e Ambiental, em 05 de outubro de 2010, ao valor de R\$ 3.596.596,08, pelo prazo de 06 (seis) meses, com objetivo de prospectar dados para a elaboração, encaminhamento, acompanhamento e execução do projeto de "Reorganização dos Serviços de Pronto Atendimento e Apoio à Regulação", com vistas ao desenvolvimento de conjunto de ações complementares na atenção de urgência e emergência, bem como atendimento pré-hospitalar em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde - e também aplicou multa no valor correspondente a 160 (cento e sessenta) UFESPs ao ex-Prefeito recorrente.

Fundamentou o julgamento desfavorável a apuração de que: (i) "a Administração, efetivamente, se valeu da OSCIP para buscar mão de obra no mercado sem qualquer vinculação com o Poder Público, burlando a regra constitucional de promover concurso público para admissão de pessoal"; (ii) "em descompasso com a legislação de regência (artigo 10, § 2º, incisos II, III e IV, da Lei nº 9.790/99), o texto do instrumento de parceria não primou pela estipulação de receitas e despesas de forma categorizada e individualizada; não detalhou os objetivos a serem alcançados; e não discriminou os critérios



para aferição do cumprimento de metas"; (iii) "não restou comprovado que a parceria tenha acarretado qualquer vantagem financeira para o Município, em detrimento da realização direta das tarefas, conquanto a Municipalidade não promoveu levantamento prévio para conferir a economicidade daquela opção"; e, (iv) "plano de aplicação dos recursos (fls. 841/842) fixou o pagamento de despesas operacionais, de acordo com os diferentes locais da prestação de serviços, totalizando R\$ 54.493,884", contrariando "posição sedimentada neste Tribunal de Contas no sentido da ilegalidade de fixação de tarifa de administração em ajustes firmados entre o Poder Público e entidades do terceiro setor, em face de sua natureza remuneratória, apartada da consecução específica do objeto". (fls. 1182/1194)

Alega a Prefeitura recorrente que "não se trata de utilizar contrato como forma de provisão de recursos humanos, mas sim de parceria com instituição para a reestruturação da gestão da saúde pública, com ênfase na qualidade do atendimento". (fls. 1206)

Assevera que "a própria Constituição Federal permite a participação de instituições privadas para participar de forma complementar do Sistema Único de Saúde". (fls. 1206)

À Municipalidade, "em casos de esgotamento da capacidade local da Administração Pública, seja por limite de gasto com pessoal, seja porque é mais vantajoso à complementação de determinados serviços pela iniciativa privada, através de entidades sem fins lucrativos, tais condutas que visam à melhoria da qualidade do atendimento aos munícipes não pode ser interpretada de terceirização de serviços". (fls. 1207/1208)



Sustenta, ainda, que "a taxa de administração ou despesas operacionais não são práticas irregulares e não são sinônimos de lucro". (fls. 1210)

Também entende que "o pagamento de taxa de administração e despesas operacionais em um contexto de parceria consiste em um instrumento de fomento do Estado, indispensável para que a entidade privada sem fins lucrativos possa organizar-se satisfatoriamente para cumprir suas tarefas" e que "eventuais excedentes da entidade deverão, por força de lei, serem aplicados em seu próprio objeto, de forma a expandir e fortalecer a entidade, possibilitando que continue a atuar nas áreas de interesse público". (fls. 1211)

Ademais, informa que, "antes da parceria com o Instituto Acqua, a Municipalidade não conseguia preencher todos os cargos de médicos em seus quadros, acarretando frequentes filas de espera para o atendimento, porque os plantões não possuíam o número de médicos necessários a fazer os atendimentos, tendo em vista que se os médicos da municipalidade aumentassem suas horas de trabalho, o valor de seus salários extrapolava o teto financeiro do Prefeito". (fls. 1212)

E, "portanto, resta evidente que a parceria com o Instituto Acqua garantiu vantagem financeira à Municipalidade diante da notoriedade de que o pagamento de horas extras aos médicos da municipalidade àquela época, com acréscimos de 50% a 100% dependendo da data, superaria em muito os valores gastos com o referido Instituto, além de tal parceria permitir à população atendimento de forma adequada". (fls. 1212)



Pugna pelo "acolhimento do presente recurso ordinário, reformando-se a decisão anteriormente proferida e, por conseguinte, julgando regular o termo de parceria nº 01/10 e as despesas decorrentes". (fls. 1213)

De acordo com o **ex-Prefeito recorrente**, "a presente parceria visou a melhora das condições de atendimento de pronto atendimento e de atendimento pré-hospitalar, demonstrando claramente o atendimento aos preceitos constitucionais sobre a matéria" e que, "com o objeto da **parceria efetivamente realizado**, temos que as falhas de forma podem e devem **ser relevadas**". (fls. 1217 e 1218)

Considera que "as supostas falhas **apontadas não** possuem o condão de macular o termo de parceria celebrado. Destarte, não havendo nenhuma ilegalidade, não há que se falar em imposição de penalidade pecuniária por violação à norma legal ou regulamentar". (fls. 1218)

Em remate, afirma que "a aplicação de multa no importe de 160 UFESPs mostra-se extremamente excessiva frente ao caso concreto. A atuação do Prefeito Municipal de Araraquara foi pautada pela boa-fé e pelo anseio em cumprir os dispositivos constitucionais referentes à saúde". (fls. 1229)

Requer "o acolhimento do presente recurso ordinário, cassando-se a decisão anteriormente proferida e, por conseguinte, julgando-se regular o termo de parceria".



E, ainda, "Na remota hipótese de ser confirmada a irregularidade da matéria, requer que a imposição de multa seja excluída", e, "na distante hipótese de ser confirmada a aplicação de multa, que esta seja atenuada para que sua aplicação seja pautada pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade". (fls. 1229)

Vista regimental ao Ministério Público. (fls. 1236 verso)

Para **Secretaria-Diretoria Geral**, "as razões recursais trazidas pelos recorrentes não se mostram eficazes para reverter o juízo de reprovação proferido na r. decisão combatida". (fls. 1241)

Assinala que "os argumentos apresentados procuram demonstrar a importância da formalização da parceria com entidades do terceiro setor objetivando a busca de interesses comuns e benefícios à coletividade, sem, todavia, apresentar esclarecimentos suficientes para afastar os motivos determinantes do julgamento pela irregularidade da matéria, especialmente a transferência ao Instituto Acqua da operacionalização dos Programas de Saúde da Família e de Agentes Comunitários de Saúde, em subterfúgio à regra disposta no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal". (fls. 1241)

Também ressalta que "as alegações expostas pelos petionários em nada alteram a impropriedade relativa ao adimplemento sobre a quantia em favor da OSCIP, sob a titulação de despesas administrativas, em percentual próximo a 10% dos recursos transferidos", daí concluir pelo não provimento dos recursos ordinários em exame. (fls. 1241/1242)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

1261

Razões adicionais do ex-Prefeito recorrente,
entregues em Gabinete na data de 12 de julho de 2018, nos termos do
Comunicado SDG nº 10/18.

São os fatos.

GCECR
LGM



TC-001047/013/10

1262

VOTO

PRELIMINAR

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço dos recursos⁽¹⁾.

MÉRITO

Vê-se que as razões erigidas nos recursos são frágeis e não dão conta de afastar os motivos determinantes de reprovação da matéria em primeiro grau de jurisdição.

Com efeito, a Administração transferiu para o Instituto Acqua a execução integral dos serviços de saúde, afastando-se do caráter complementar previsto no artigo 3º, inciso IV, da Lei nº 9.790/99⁽²⁾.

No mais, o ajuste firmado entre as partes demonstra que houve contratação de profissionais cujas atividades são inerentes às funções de caráter permanente da Prefeitura, que portanto deveriam

(1) Recursos tempestivos (protocolizados em 29/07/16; Acórdão publicado no D.O.E. de 09/07/16), interpostos por partes legítimas e contêm os fundamentos de fato e de direito, em consonância com a Lei Complementar nº 709/93.

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

IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei.



ser prestadas diretamente por servidores municipais admitidos via concurso público, como previsto no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal.

Também em discordância com a legislação de regência, o termo de parceria deixou de contemplar cláusulas essenciais, tais como: estipulação de receitas e despesas de forma categorizada e individualizada, detalhamento de objetivos a serem alcançados e discriminação dos critérios para aferição do cumprimento de metas.

Outrossim, consoante demonstrado no r. julgado recorrido, houve fixação de valores⁽³⁾ que tiveram por exclusiva finalidade o custeio de dispêndios operacionais derivados da execução do próprio termo de parceria.

Jurisprudência deste e. Tribunal rejeita pagamentos dessa natureza, realizados a título de "taxa de administração", por entender que deturpam a natureza do ajuste, proporcionando ganho econômico às entidades que estabelecem vínculo de cooperação com Órgãos da Administração Pública, onde deve prevalecer, fundamentalmente, confluência ou similitude de propósitos.

Nessas condições, não se identificam motivos para cancelamento ou mesmo mitigação da penalidade pecuniária aplicada ao agente responsável, devidamente ancorada em preceito instituído no artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93.

(3) Clausula Quarta - O Parceiro Público estimou o valor global de R\$ 3.596.596,08, incluindo-se nesse valor o montante referente às despesas administrativas e de gerenciamento de recursos da OSCIP - fls. 820.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

1264

Por conta do exposto, acompanhando manifestação de Secretaria-Diretoria Geral, voto pelo **desprovemento** dos recursos ordinários interpostos por PREFEITURA DE ARARAQUARA e pelo Ex-Prefeito do Município, Senhor **MARCELO FORTES BARBIERI**, ratificando-se a r. decisão originária por seus próprios e jurídicos fundamentos.

GCECR
LGM



Não houve discussão. O relatório e voto juntados correspondem ao inteiro teor das notas taquigráficas referentes à sessão ordinária do Tribunal Pleno do dia 06 de fevereiro de 2019.

SDG-1, em 12 de fevereiro de 2019

Elenilson Shibata Brandão Paixão
Chefe Técnico da Fiscalização
Taquigrafia