SENTENÇA

PROCESSO:	**TC-015600.989.23**
CONTRATANTE:	Prefeitura Municipal de Arapeí
RESPONSÁVEL:	Renê Lúcio Gonçalves, Prefeito à época
	Elias de Aguiar Junior, Diretor Municipal de Saúde à época
ORGANIZAÇÃO SOCIAL (OS):	Associação Assistencial a Saúde e Educação São Cristóvão - AASAESC
RESPONSÁVEL:	Lucas Abreu Dornelas, Diretor Presidente à época
ENTIDADE GERENCIADA:	Unidades de Saúde do Município de Arapeí
ASSUNTO:	Repasses ao Terceiro Setor – Contrato de Gestão nº 016/2022
OBJETO:	Gestão compartilhada, operacionalização e execuções de ações e serviços, em estreita cooperação com a Secretaria Municipal da Saúde, que atendam a, prioritariamente nas ações de Atenção Básica – clínica geral, pediatria, ginecologia, enfermagem, odontologia e farmácia, podendo ainda abranger outros cuidados em saúde
VIGÊNCIA:	08/03/2022 a 08/03/2023
VALOR:	R$ 2.688.000,00 (R$ 224.000,00/mês)
EXERCÍCIO:	2022
INSTRUÇÃO:	UR-14 - Guaratinguetá
ADVOGADOS:	Miriam Athie, OAB/SP nº 79.338; Clarimar Santos Motta Junior, OAB/SP nº 235.300

EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA

PROCESSO:	**TC-019399.989.23**
CONTRATANTE:	Prefeitura Municipal de Arapeí
RESPONSÁVEL:	Renê Lúcio Gonçalves, Prefeito à época
	Elias de Aguiar Junior, Diretor Municipal de Saúde à época
ORGANIZAÇÃO SOCIAL (OS):	Associação Assistencial a Saúde e Educação São Cristóvão - AASAESC
RESPONSÁVEL:	Lucas Abreu Dornelas, Diretor Presidente à época
ENTIDADE	

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

GERENCIADA:	Unidades de Saúde do Município de Arapeí
ASSUNTO:	**1º Termo Aditivo**, de 28/07/2022
VALOR:	R$ 298.670,97/mês
EXERCÍCIO:	2023
INSTRUÇÃO:	UR-14 - Guaratinguetá
ADVOGADOS:	Miriam Athie, OAB/SP nº 79.338; Clarimar Santos Motta Junior, OAB/SP nº 235.300

PROCESSO:	**TC-019401.989.23**
CONTRATANTE:	Prefeitura Municipal de Arapeí
RESPONSÁVEL:	Renê Lúcio Gonçalves, Prefeito à época
	Elias de Aguiar Junior, Diretor Municipal de Saúde à época
ORGANIZAÇÃO SOCIAL (OS):	Associação Assistencial a Saúde e Educação São Cristóvão - AASAESC
RESPONSÁVEL:	Lucas Abreu Dornelas, Diretor Presidente à época
ENTIDADE GERENCIADA:	Unidades de Saúde do Município de Arapeí
ASSUNTO:	**2º Termo Aditivo**, de 18/03/2023
VALOR:	R$ 349.365,00/mês
EXERCÍCIO:	2023
INSTRUÇÃO:	UR-14 - Guaratinguetá
ADVOGADOS:	Miriam Athie, OAB/SP nº 79.338; Clarimar Santos Motta Junior, OAB/SP nº 235.300

RELATÓRIO

Em exame o Contrato de Gestão nº 16/2022 celebrado entre a Prefeitura Municipal de Arapeí e a Organização Social - OS Associação Assistencial a Saúde e Educação São Cristóvão – AASAESC, no valor de R$ 2.688.000,00 para o prazo de 08/08/2022 a 08/03/2023.

Em trâmite conjunto os processos de aditamento TC's-019399.989.23, 019401.989.23. As respectivas prestações de contas serão tratadas e apreciadas oportunamente.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

A Equipe de Fiscalização entendeu que os apontamentos de irregularidades, abaixo listados (em resumo), comprometem o **chamamento público**, o **ato de qualificação** e o **contrato de gestão** examinados (relatório no evento 28.9 do TC-015600.989.23):

a. Entidade contratada figurava no rol de apenados, estando proibida de receber repasses dos Municípios;

b. A Entidade utilizou a conta bancária em que recebeu os repasses da Contratante para efetuar pagamento de honorários em processo execução judicial em que faz acordo de pagamento à Prefeitura de Cachoeira Paulista, decorrente de outro ajuste e estranho ao aqui arrolado;

c. Falta de diligência da Prefeitura de Arapeí para qualificar e contratar Entidade com restrições anteriores à celebração do contrato;

d. O Contrato de Gestão em tela não previu penalidade cabível dificultando a possível penalização da entidade na rescisão efetivada;

e. O demonstrativo de custos para a estipulação das metas e do orçamento não está alicerçado em estudo técnico que fundamentasse a conveniência e a oportunidade da celebração do referido contrato de gestão;

f. A estipulação de metas a serem atingidas não apresentada de forma clara;

g. Não houve previsão expressa de critérios objetivos de avaliação de desempenho, bem como indicadores de qualidade e produtividade, bem como não disponibilizar de dados concretos para controle, de uma fiscalização eficiente e eficaz; termo aditivo celebrado antes mesmo de o ajuste inicial ter completado um ano – quatro meses, e ainda se referem à contratação de pessoal não prevista ou efetuada de maneira ineficiente no objeto contratado;

h. Não foi apresentada a divulgação da minuta do ajuste;

i. Não foi apresentada a aprovação pela autoridade competente e pelo Conselho de Administração da OS da proposta e o programa;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

j. Não foi apresentada a publicação da intenção do Poder Público para firmar o Contrato de Gestão com a Organização Social selecionada e do rol das entidades que manifestaram interesse na celebração do contrato;

k. Não apresentou o parecer favorável quanto à conveniência e oportunidade de qualificação da Entidade como OS, exarado pela autoridade competente da área correspondente;

l. Não apresentou a comprovação de que a Entidade qualificada como OS atua na área pelo tempo mínimo estabelecido na Legislação Local ou no Edital de Chamamento Público;

m. Não apresentou ato de aprovação do ajuste pelo Conselho de Administração da OS e pelo contratante;

n. Não apresentou declaração, firmada pelo representante legal da OS, contendo a relação de todos os membros eleitos e/ou indicados para compor os órgãos diretivos, consultivos e normativos daquela entidade, atuantes no exercício, com indicação das datas de início e término dos respectivos mandatos;

o. Não apresentou declaração atualizada acerca da existência ou não no quadro diretivo da OS e no quadro administrativo da entidade gerenciada de agentes políticos de Poder, de membros do Ministério Público ou de dirigente de órgão ou entidade da Administração Pública celebrante, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros ou parentes, até o segundo grau, em linha reta, colateral ou por afinidade;

p. Contrato de gestão e plano de trabalho sem o registro dos limites e critérios para despesa com remuneração a dirigentes e empregados;

q. Não comprovação da Publicação integral do Contrato de Gestão no DOE;

r. Apresentou a Nota de Empenho vinculada ao Contrato de Gestão, porém, não se tratou do prévio empenho.

No que tange aos Termos Aditivos, a Fiscalização anotou as seguintes ocorrências:

Quanto ao **1º Termo Aditivo**:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

a. Princípio da acessoriedade.

Quanto ao **2º Termo Aditivo**:

a. Ausência de justificativas para majoração em 16,97% do repasse mensal, impossibilitando a verificação da finalidade pública do termo, em detrimento ao estabelecido no caput do artigo 65 da Lei Federal n° 8666/93;

b. Ausência de autorização, em desatendimento ao estabelecido no artigo 61 da Lei Federal n° 8.666/93;

c. Ausência de nota de empenho, em descumprimento ao artigo 60 da Lei Federal n° 4320/64;

d. Ausência de parecer jurídico listado no artigo 162 das Instruções 01/2020 deste TCESP;

e. Pelo princípio da acessoriedade, visto que a Fiscalização, em sua instrução inicial, opinou pela irregularidade do Chamamento Público, do ato de qualificação e do Contrato de Gestão n° 16/2022 de 08/03/2022, tratado nos autos do TC-015600.989.23-0.

Após notificação de praxe e dilações de prazo concedidas, a Prefeitura Municipal de Arapeí, representada pelo Senhor Renê Lúcio Gonçalves, Prefeito à época, por intermédio de sua procuradora, apresentou suas justificativas acompanhadas de documentação correlata conforme se percebe nos eventos 59.1/59.27 do TC-015600.989.23; 45.1 do TC-019399.989.23 e 45.1 do TC-019401.989.23. Em síntese sustentou que à época da habilitação, não havia penalidade vigente que impedisse a contratação da OS. A utilização indevida de recursos pela entidade para fins estranhos ao contrato foi atribuída exclusivamente à OS, sem responsabilidade do Município. Afirmou que a penalidade somente foi publicada posteriormente e sob outra razão social, inexistindo falha de diligência. Destacou que ações judiciais sem trânsito em julgado não restringem a atuação da OS. Asseverou-se que o contrato é regido pela Lei nº 9.637/98, com aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/93. Justificou a adoção do modelo de contratação por critérios de oportunidade e conveniência, respeitada a legalidade. Defendeu a regularidade das metas, indicadores e critérios de

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

desempenho. Registrou-se ampla publicidade dos atos e regularidade da Nota de Empenho, bem como a inexistência de irregularidades nos aditivos.

Pugnou pela regularidade da contratação.

Por sua vez, o Senhor Renê Lúcio Gonçalves, Prefeito à época, por intermédio de sua procuradora, manifestou-se nos eventos 111.1/111.20 do TC-015600.989.23, 91.1/91.20 do TC-019399.989.23 acostando documentação pertinente. Em síntese, alegou que até a assinatura do contrato, não havia restrição vigente à entidade, sendo a penalidade publicada poucos dias antes, em prazo exíguo para ciência do Município. Ao tomar conhecimento do uso indevido da conta bancária, a Administração instaurou processo para apuração e ressarcimento ao erário. Defendeu que ações sem trânsito em julgado não impedem a atuação da OS e que as sanções estavam previstas em edital e na legislação. Afirmou que o demonstrativo de custos foi precedido de pesquisa de preços com três entidades e o Termo de Referência previu indicadores objetivos de desempenho. Alegou que foram observados os princípios da publicidade e transparência, bem como as formalidades de aprovação e publicação do ajuste. Por fim, sustentou que, embora questionado o empenho prévio, houve reserva orçamentária e que a majoração de 16,97% no 2º Termo Aditivo foi justificada por aumento de custos para garantir a continuidade dos serviços de saúde.

Requereu a regularidade da matéria.

O Senhor Elias de Aguiar Junior, Diretor Municipal de Saúde à época, acostou suas justificativas, conforme se infere do evento 121.2 do TC-015600.989.23; 101.2 do TC-019399.989.23 e 101.2 do TC-019401.989.23. Em síntese alegou que a inscrição da entidade no rol de apenados ocorreu apenas três dias antes da assinatura do contrato de gestão, o que limitou o prazo para conhecimento do fato pela municipalidade. Destacou que, apesar da proibição de uso indevido dos recursos, irregularidades foram identificadas e levadas ao conhecimento do Prefeito, que autorizou processo administrativo para apuração e ressarcimento. Argumentou que as sanções aplicáveis estão previstas em edital e na legislação. Ressaltou as vantagens do contrato de gestão para o município, como a oferta de assistência gratuita e a dificuldade local de contratar profissionais de saúde. Divergiu da fiscalização quanto às metas, pois a Lei 13.992/2020 suspendeu sua obrigatoriedade

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

até junho de 2022. Defendeu que os documentos estavam disponíveis publicamente e que atos de homologação equivalem à aprovação pela autoridade competente. Por fim, afirmou que a entidade cumpriu os requisitos legais para qualificação como Organização Social, e que a publicação do extrato contratual ocorreu nos diários oficiais.

Pugnou pela regularidade da contratação.

Após sucessivas tentativas de notificação dirigidas ao Senhor Lucas Abreu Dornelas, Diretor-Presidente da OS – AASAESC, inclusive mediante expedição de edital, não foi possível localizá-lo, tendo permanecido inerte e deixado transcorrer, *in albis*, todos os prazos que lhe foram regularmente concedidos.

Por fim, ao que consta, no evento 111.3 – fls. 16/27 do TC-01500.989.23, a AASAESC rompeu abruptamente o contrato de gestão, tendo suspendido os serviços em 09/06/2023. O ajuste foi considerado encerrado em 20/06/2023. A Procuradoria do Município de Arapeí procedeu notificação[1] à entidade, 05/02/2024, para que apresentasse documentação pertinente e ainda providenciasse a devolução de R$ 605.258,59 (seiscentos e cinco mil, duzentos e cinquenta e oito reais e cinquenta e nove centavos) com a devida atualização monetária no prazo de 15 (quinze) dias.

Encaminhado o processo com vista ao d. Ministério Público de Contas, não fora selecionado para análise específica, nos termos do Ato Normativo PGC nº 006/2014, de 03/02/2014, publicado no DOE de 08/02/2014.

É o relatório.

DECISÃO

A matéria foi tratada pela Fiscalização à luz das Instruções vigentes à época e demais orientações desta *eg.* Corte de Contas.

[1] A notificação foi entregue à entidade em 05/02/2024 conforme consta no evento 111.3 – fls. 22 do TC-015600.989.23

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

Embora devidamente notificado, em diversas oportunidades, o Senhor Lucas Abreu Dornelas, Diretor Presidente da entidade Associação Assistencial a Saúde e Educação São Cristóvão - AASAESC, absteve-se de trazer as justificativas e razões de interesse, deixando transcorrer *in* albis os prazos que lhe foram concedidos.

Conforme se depreende da instrução dos autos, os atos administrativos e os procedimentos praticados tanto pela Prefeitura de Arapeí quanto pela entidade não estão em condições de receber o beneplácito desta Corte de Contas.

Assim concluo, porquanto extensa a lista de irregularidades constatadas. E, muito embora, tenha havido tentativas de justificá-las, as razões de defesa não foram capazes de afastá-las.

As impropriedades apontadas revestem-se de gravidade suficiente para fulminar todo o procedimento de chamamento público e para distorcer os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que regem a Administração pública (art. 37, *caput* da Constituição Federal), bem como os previstos no artigo 3º da Lei nº 8666/1993.

Reporto-me ao fato de **a entidade figurar na relação de apenados, à época da assinatura do Contrato de Gestão**, estando, portanto, de acordo com o disposto no artigo 103 da Lei Complementar nº 709/1993, proibida de novos recebimentos de auxílios, subvenções ou contribuições do Estado ou dos Municípios até regularizar sua situação perante este Tribunal, cuja publicação se deu no dia 03/03/2022[2] (05 dias antes da celebração deste contrato de gestão).

Conforme registrado na instrução da Fiscalização (evento 28.9 – fls. 06 do TC-015600.989.23), a AASAESC, inscrita no CNPJ: 13.363.111/0001-04, constava na relação de entidades apenadas ainda sob a denominação "Instituto de Saúde Educação e Comércio – ISEC[3]", em razão da sentença proferida em

[2] Disponível em https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/COMUNICADO%20SDG%20N%C2%BA%2006.2022.pdf

[3] A Organização Social de CNPJ: 13.363.111/0001-04 "Associação Assistencial a Saúde e Educação São Cristóvão - AASAESC", contratada através do ajuste em exame (evento 1.19), é a mesma entidade ("Instituto de Saúde, Educação e Comércio – ISEC"), que teve sua razão social alterada em 16/06/2020 (evento 1.13), logo após ter sido apenada (trânsito em julgado em 11/03/2020).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

15/02/2020 e transitada em julgado em 11/03/2020, referente ao Processo TC-025086.989.18, de minha lavra. Naquela oportunidade (evento 80.3 do TC-025086.989.18), julguei irregulares o contrato e a prestação de contas referentes ao exercício de 2017, determinando a devolução ao erário do Município de Cachoeira Paulista da quantia de R$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais) e acréscimos, bem como aplicando penalidade consistente na proibição de novos recebimentos pela entidade, com sua inclusão no rol de apenados.


1607. Processo: TC 25086/989/18
Beneficiário: INSTITUTO DE SAÚDE EDUCAÇÃO E COMÉRCIO - ISEC
CNPJ: 13.363.111/0001-04
Concessor: PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRA PAULISTA
Sentença publicada em: 15/02/2020
Transitado em julgado em: 11/03/2020

Print do Comunicado SDG nº 06.2022

Outrossim, mesmo após a celebração do contrato de gestão, a entidade ainda permanecia inscrita no rol de apenados desta Corte de Contas, conforme publicação de 06/04/2022[4]. Não obstante tal circunstância, a Prefeitura de Arapeí deixou de realizar a devida verificação prévia acerca do histórico da entidade contratada, permitindo que, apesar de penalizada, esta passasse a receber repasses de recursos públicos.

Sobre isso o Prefeito de Arapeí alegou que *"[...] Impende mencionar que a Prefeitura publicou o edital de chamamento público em 17/01/2022 (evento 1.9), sendo que em 24/02/2022 foram iniciados os trabalhos com abertura e recebimento dos envelopes de habilitação e projeto (evento 1.14). Na época em que a documentação foi diligenciada, não havia qualquer restrição à participação da entidade, tampouco sua inscrição no rol de apenados. Dias antes da efetiva assinatura do contrato, a Prefeitura revisou a documentação apresentada e não constava, até então, qualquer restrição à entidade contratada. Conforme consta do Relatório da Fiscalização, a inscrição da entidade no rol de apenados ocorreu apenas do dia 03/03/2022 (quinta-feira), enquanto o contrato de gestão foi assinado no dia 08/03/2022. Num contexto ideal, de fato, haveria consulta diária do rol de apenados, a fim de que fosse analisada e reanalisada a habilitação das licitantes, contudo, num*

[4] Disponível em https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/DOE_Repasse_2022_07_publicado%20no%20dia%2007%20de%20abril%20de%202022.pdf

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

município com o porte de Arapeí, com cerca de 2330 habitantes e reduzidíssimo quadro de funcionários, é inviável que os funcionários realizem retrabalho.[...]". No entanto, a justificativa não lhe socorre, pois não afasta a irregularidade nem elide a responsabilidade administrativa pela celebração do contrato com entidade já formalmente apenada à época da assinatura do ajuste.

Com efeito, ainda que o chamamento público tenha sido iniciado em janeiro e que a fase inicial de habilitação tenha transcorrido sem apontamento de impedimentos, é juridicamente irrelevante o fato de a entidade não constar, inicialmente, no rol de apenados. O momento juridicamente decisivo é a data da assinatura do contrato, pois é nesse instante que se consolida o vínculo jurídico e se autoriza, em seguida, a realização de repasses de recursos públicos.

Como a própria defesa reconhece, a inscrição da entidade no rol de apenados ocorreu em 03/03/2022, ao passo que o contrato foi firmado apenas em 08/03/2022, quando já estava plenamente vigente a sanção administrativa impeditiva. Assim, no momento da formalização do ajuste, a entidade já se encontrava legalmente impedida de contratar com o Poder Público e de receber repasses, o que, por si só, torna o contrato juridicamente viciado.

A alegação de inviabilidade prática de consultas diárias ao rol de apenados, em razão do pequeno porte do Município e do reduzido quadro de servidores, também não se sustenta perante a jurisprudência deste Tribunal, que é firme no sentido de que limitações estruturais, operacionais ou de pessoal não justificam o descumprimento de deveres legais mínimos de cautela, controle e verificação de regularidade dos contratados. O Tribunal reiteradamente tem decidido que o dever de zelar pela legalidade da contratação é objetivo e indelegável, não se relativizando em razão da capacidade administrativa do ente. Trata-se de consequência direta dos princípios da legalidade, da moralidade, da indisponibilidade do interesse público e da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

Matéria semelhante tratada nos autos do TC-015900.989.18, sob relatoria da Exma. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, também não recebeu o beneplácito deste Tribunal de Contas. Em seu voto, assim se manifestou:

[...]

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

*Quanto ao mérito, destaco que a única questão aventada em ambos os processos refere-se à conduta equivocada da Prefeitura Municipal de São Manuel ao prorrogar o prazo de vigência de contrato firmado com a empresa Live Payment Administradores e Serviços[5], em **16/02/2016**, quando a empresa já havia sido declarada inidônea por outros órgãos da Administração Pública.*

*Conforme noticiaram tanto a equipe de fiscalização, quanto a Representante, a contratada foi apenada com a declaração de inidoneidade, com fundamento no art. 87, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93, pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Sorocaba, com início em **13/06/2015**, portanto, em data anterior à assinatura do instrumento que dilatou o prazo de vigência contratual em mais doze meses.*

Nesse contexto, resta evidente que a Municipalidade não agiu com a devida cautela, considerando que bastaria consultar os cadastros disponíveis para verificar a aplicação de penalidades, a exemplo daqueles disponibilizado por esta própria Corte de Contas[6].

Trata-se de incumbência do Poder Público, no caso a Prefeitura Municipal de São Manuel, estabelecer mecanismos de controle para que não ocorra a contratação de empresas declaradas inidôneas, ou mesmo a prorrogação de ajustes já celebrados.

Assim, entendo que não merecem acolhimento tanto o argumento aventado pela Administração de que agiu de boa-fé, com base nos pareceres expedidos pelos setores jurídico e de licitações da Prefeitura Municipal, quanto a tese invocada pela empresa de que firmou o termo desconhecendo a sanção que lhe fora imposta.

[...]

Ainda que se admita, em tese, a ausência de má-fé do gestor, a irregularidade subsiste sob o aspecto objetivo, porquanto a Administração celebrou contrato com entidade formalmente apenada, situação que configura irregularidade grave, independentemente da intenção subjetiva.

Por outro lado, não é possível, sequer em tese, reconhecer a boa-fé do Senhor Lucas Abreu Dornelas. A entidade "Instituto de Saúde, Educação e Comércio – ISEC", inscrita no CNPJ nº 13.363.111/0001-04, teve sua razão social alterada em 16/06/2020 (evento 1.13) para "Associação Assistencial à Saúde e Educação São Cristóvão – AASAESC" (conforme demonstrado no quadro abaixo), mudança que ocorreu logo após a aplicação da penalidade que transitou em julgado em 11/03/2020.

[5] Atual denominação da empresa Pix Administradora de Cartões de Crédito e Serviços Ltda. EPP (evento 03 do TC015900.989.18).

[6] SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores e CEIS – Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI


RAZÃO SOCIAL: ASSOCIAÇÃO ASSISTENCIAL À SAÚDE E EDUCAÇÃO SÃO CRISTÓVÃO - AASAESC

ENDEREÇO: Rua General Francisco Glicério, 1833 – Sala 08 – Centro – Cidade de Suzano/SP

email:

Alteração, reforma e consolidação do Estatuto Social

ASSOCIAÇÃO ASSISTENCIAL À SAÚDE E EDUCACAÇÃO SÃO CRISTÓVÃO
AASAESC

CNPJ Nº 13.363.111/0001-04

Suzano-SP, 16 de Setembro de 2020.

Lucas Abreu Dornelas
Diretor Presidente

Irene Aquemi Haguiara
Diretora Financeira

Matheus Rodrigues Dias Secco

Tal circunstância se assemelha mais a uma conduta premeditada voltada à celebração do contrato de gestão, pois, apesar de já se encontrar penalizada, a entidade, ainda assim, procedeu à sua assinatura.

Esse entendimento é ainda mais reforçado pelo fato de que o Senhor Lucas não foi localizado, mesmo após diversas tentativas de notificação, inclusive por meio de edital, deixando de apresentar qualquer manifestação e revelando conformação tácita com os fatos narrados.

Também não prospera o argumento do Prefeito de que a atualização do rol de apenados ocorreu em “curto intervalo” entre a publicação e a assinatura do contrato. Justamente por existir lapso temporal entre a fase de habilitação e a assinatura do ajuste, impunha-se à Administração o ônus de proceder à revalidação das condições de habilitação imediatamente antes da formalização do contrato, sobretudo quanto à inexistência de sanções impeditivas. Tal providência não configura “retrabalho”, conforme alegou a defesa do Prefeito, mas sim etapa essencial de controle de legalidade, compatível com o dever de autotutela administrativa e de prevenção de dano ao erário.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

Portanto, **DEVE** a Administração proceder à apuração de responsabilidade e ao reforço dos procedimentos internos de controle prévio à assinatura de ajustes.

Agravou a situação o fato de a **entidade ter utilizado conta bancária em que recebeu os repasses da Contratante para efetuar o pagamento de honorários**, que fez parte de acordo com a Prefeitura de Cachoeira Paulista, firmado em TAC do processo judicial nº 150060959/2021[7], decorrente de outro ajuste e estranho ao aqui arrolado (evento 28.9 – fls. 08/09 do TC-015600.989.23). Configura-se, portanto, violação direta e objetiva ao contrato, desvio de finalidade dos recursos públicos e quebra do regime de segregação financeira, irregularidade de natureza grave, independentemente de comprovação de dolo do gestor municipal.

O argumento de que a fiscalização ocorre apenas a posteriori, no momento da prestação de contas, não encontra amparo na jurisprudência deste Tribunal de Contas, que exige da Administração fiscalização concomitante, contínua e preventiva da execução contratual, especialmente quando há repasse periódico de recursos públicos a entidades privadas. O controle apenas posterior não se compatibiliza com o dever de vigilância permanente do gestor sobre o emprego de verbas públicas, ainda que operacionalmente difícil em municípios de pequeno porte. Limitações estruturais, ausência de pessoal ou modelos internos de controle não são aceitos como excludentes de responsabilidade, por se tratar de dever legal indeclinável da Administração.

Do mesmo modo, embora a abertura de processo administrativo para apuração das irregularidades e ressarcimento ao erário revele postura repressiva adequada após a ciência do fato, tal providência não tem o condão de convalidar a irregularidade já consumada, tampouco de elidir eventuais prejuízos ao erário decorrentes do uso indevido da conta vinculada. Trata-se de medida obrigatória e tardia, que atende apenas ao dever de reação da Administração, mas não neutraliza a falha originária de controle concomitante.

[7] Evento 229.3 do TC-018097.989.18.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

Assim, a responsabilidade do gestor subsiste quando há fragilidade ou ineficiência na fiscalização da execução financeira dos ajustes, sobretudo em hipóteses de utilização de conta vinculada para despesas estranhas ao objeto, prática que compromete a rastreabilidade dos recursos, dificulta a auditoria e potencializa o risco de dano ao erário.

Sobre o assunto, trago excerto de Recurso Ordinário, em sede de TC-001317.007.12, em cujo voto proferido pelo Exmo. Conselheiro Dimas Ramalho negou provimento ao recurso interposto:

> *3.2. **Quanto ao mérito**, propriamente dito, tenho que as razões apresentadas pelo recorrente não merecem acolhimento. Analisados os argumentos aduzidos, que se limitaram a alegações genéricas, indicando a ausência de má-fé, e que os atos praticados não teriam infringido as normas legais ou regulamentares, concluo que as falhas existentes conduzem a um juízo de irregularidade.*
>
> *3.3. Houve transferências indevidas de valores de conta corrente específica para outras contas bancárias, da ordem de R$ 334.841,06, bem como o inverso, isto, é destas para aquela, correspondente à importância de R$ 62.721,58.*
>
> *É possível vislumbrar, também, injustificados depósitos recebidos no mês de setembro de 2011, oriundos de outros programas, e que foram destinados para conta corrente específica, no montante de R$ 293.579,93.*
>
> *Ainda que o parecer conclusivo tenha sido favorável à prestação de contas, verifico que os dispêndios não condizem com a finalidade pactuada.*

Portanto, **DETERMINO** à Origem que promova a apuração do dano, o ressarcimento efetivo dos valores utilizados indevidamente, a responsabilização da entidade executora e eventual corresponsabilização dos agentes públicos responsáveis pela fiscalização, além da imposição de medidas corretivas para o reforço do controle financeiro dos contratos de gestão.

Contribuiu para o juízo de irregularidade o fato de que o **demonstrativo de custos para a estipulação das metas e do orçamento não foi alicerçado em estudo técnico que fundamentasse a conveniência e a oportunidade** da celebração do referido contrato de gestão. A justificativa apresentada pelo Prefeito não é suficiente para afastar o apontamento, ainda que se reconheça algum esforço inicial do Município na definição de indicadores.

Com efeito, embora o Termo de Referência mencione a existência de indicadores quantitativos e qualitativos, a jurisprudência deste Tribunal

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

é firme no sentido de que a mera enumeração de indicadores genéricos não se confunde com a fixação de metas claras, objetivas, mensuráveis e previamente quantificadas. Indicadores, por si sós, apenas orientam o que será medido; as metas, por sua vez, devem estabelecer patamares concretos de desempenho, prazos, volumes esperados e critérios objetivos de aferição, sob pena de inviabilizar o controle efetivo da execução e a verificação do cumprimento do contrato.

Nesse mesmo sentido, permito-me transcrever trecho do entendimento externado nos autos TC-000730.989.21, em sessão realizada em 16/04/2024, pela Primeira Câmara, sob a relatoria do Exmo. Conselheiro Antonio Roque Citadini:

> *Inicialmente, conforme a instrução, não restou demonstrado pela Administração as formalidades essenciais e necessárias referentes ao plano de trabalho apresentado pela Organização Social, elaborando um memorial descritivo detalhado e contendo valores unitários dos serviços a serem realizados, que acarretaria de forma eficaz o controle dos resultados pela Administração, bem como pelos órgãos de fiscalização, ou seja, permaneceram ausente os demonstrativo de custos apurados para a estipulação das metas e do orçamento.*
>
> *Consigno ainda, que a ausência da estipulação das metas a serem alcançadas referentes aos serviços é falha suficiente para comprometer toda contratação, conforme jurisprudência já firmada por este Tribunal, trago aos autos, manifestação do d. Ministério Público de Contas sobre o apontamento:*
>
> > *"... Também corrobora o juízo de irregularidade da matéria a inexistência de "demonstrativo de custos apurados para a estipulação das metas e do orçamento", conduta que, além de revelar a desídia da Administração Pública em relação ao planejamento da contratação, viola o disposto no artigo 146, XII, das Instruções nº 02/2016. Quanto à matéria, recorde-se de que, em caso similar, a ausência de demonstrativo de custos apurados constituiu um dos fundamentos para o juízo de irregularidade do convênio firmado...".*
>
> *Portanto, conforme restou demonstrado na instrução, a inexistência da discriminação dos custos unitários de cada item que constituiu o programa de trabalho e a ausência da estipulação das metas, comprometeram a análise dos resultados alcançados com os do ajuste*. (Decisão mantida pelo Plenário (TC-013670.989.24), em sessão realizada em 08/10/2025, sob a relatoria do Exmo. Conselheiro Substituto – Auditor Márcio Martins de Camargo, transitado em julgado em 28/10/2025)

No caso, os indicadores quantitativos indicados — número de consultas, exames e procedimentos — não vieram acompanhados dos respectivos valores-alvo, parâmetros mínimos, séries históricas, projeções de demanda ou metas físicas mensais ou anuais, o que impossibilita aferir, de forma objetiva, se o desempenho da entidade foi satisfatório ou não.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

Do mesmo modo, os indicadores qualitativos descritos possuem caráter meramente programático e declaratório (implantação de serviços, educação permanente, protocolos), sem definição de critérios mensuráveis, prazos verificáveis e mecanismos objetivos de validação, o que fragiliza o controle de resultados exigido nos contratos de gestão.

A alegação de que as metas poderiam ser melhor definidas ou readequadas apenas na fase de prestação de contas não se coaduna com a jurisprudência desta Corte de Contas, que exige que as metas estejam claramente estabelecidas previamente à celebração do ajuste, justamente para permitir o acompanhamento concomitante da execução, a avaliação continuada do desempenho e a vinculação entre resultados e pagamentos. A definição posterior ou a readequação sem parâmetros prévios compromete os princípios da transparência, da segurança jurídica e da eficiência.

Também não afasta a irregularidade o argumento de que o Município não detinha experiência prévia na celebração de contratos de gestão. Esta Corte possui entendimento pacífico de que a inexperiência administrativa não exime o gestor do dever de observância às exigências legais mínimas de planejamento, definição de metas e controle de resultados, especialmente na área da saúde, que envolve recursos públicos expressivos e serviços essenciais à população.

Dessa forma, não é possível o acolhimento da justificativa do Prefeito para afastar o apontamento, subsistindo a irregularidade pela violação aos princípios da eficiência, da motivação, do planejamento e da transparência, bem como às diretrizes da Lei nº 9.637/1998, que impõe a celebração de contrato de gestão com metas formalmente definidas e passíveis de avaliação objetiva. Assim, **DETERMINO** ao Município de Arapeí que, em futuros ajustes da espécie, promova a adequada formulação de metas e indicadores, de modo a assegurar objetividade, mensurabilidade, periodicidade e compatibilidade com os parâmetros mínimos de avaliação exigidos pela legislação.

Permanecem igualmente caracterizadas, as falhas concernentes à **ausência de critérios objetivos de avaliação de desempenho e de indicadores de qualidade e produtividade**. Embora o gestor sustente que o Anexo

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

VII teria elencado determinados aspectos avaliativos, a jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que não basta a enumeração genérica de variáveis de acompanhamento. Exige-se, para a regularidade dos contratos de gestão, a existência de critérios objetivos, previamente definidos, mensuráveis, com parâmetros mínimos de desempenho, metodologia clara de pontuação e correlação direta com os repasses financeiros.

Registro que falha similar ensejou o julgamento irregular pela Segunda Câmara (TC-016165.989.16) da dispensa de licitação e do Contrato de Gestão nº 01/2016, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Taquarivaí e a Associação Beneficente Cisne, em sessão realizada em 05/12/2017, sob a relatoria do Exmo. Conselheiro Dimas Ramalho, cujo trecho de interesse reproduzo:

> *Vale lembrar, ainda, que a própria Lei Federal nº 9.637/98, que dispõe sobre as normas gerais sobre a matéria, alçou no mesmo patamar dos princípios aplicados no âmbito da Administração Pública, os seguintes preceitos: a "especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade"; "estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções".*
>
> *Não poderia ser de outra forma, pois essas exigências fazem parte da própria definição de contrato de gestão, sem a qual, desnatura-se por completo seu instituto. A gestão de objetivos ou gestão de resultados não prescinde de estipulação de metas, prazos de execução, critérios objetivos de avaliação de desempenho, indicadores de qualidade e produtividade, limites e critérios para gastos de pessoal.*
>
> *No presente caso, ambos os preceitos foram ignorados.* (Decisão mantida pelo Plenário (TC-012843.989.18), em sessão realizada em 31/07/2019, sob a relatoria do Exmo. Conselheiro Renato Martins Costa, transitado em julgado em 17/09/2019)

Cumpre salientar que indicadores como "número de profissionais", "envio de relatórios", "pesquisa de satisfação" e "aprimoramento profissional", se não acompanhados de metas numéricas, prazos, linhas de base e critérios formais de aferição, não viabilizam o controle efetivo da execução, tampouco permitem distinguir, de modo técnico, o cumprimento satisfatório do objeto da execução deficiente. Assim, permanece caracterizada a fragilidade dos mecanismos de controle e fiscalização, em afronta aos princípios da eficiência, da transparência e do controle dos resultados, bem como às diretrizes da Lei nº 9.637/1998.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

Agravou ainda mais o quadro a celebração do 1º Termo Aditivo em lapso temporal exíguo – com apenas quatro meses de vigência do ajuste inicial -, sem a devida motivação técnica consistente. A justificativa de incremento inesperado da demanda, embora plausível em tese, não é suficiente, por si só, para legitimar a alteração contratual.

Saliento que termos aditivos precoces, sobretudo aqueles que ampliam custos e mão de obra, revelam, como regra, deficiência de planejamento inicial, salvo quando demonstrado, de forma documental e técnica, fato superveniente, efetivamente imprevisível e devidamente quantificado. Alegações genéricas de aumento da procura pelos serviços, desacompanhadas de estudos técnicos comparativos, séries históricas, relatórios estatísticos formais e demonstração objetiva do impacto financeiro, não suprem a exigência de motivação técnica do aditamento, exigida pelo princípio do planejamento e pelo art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

Portanto, **DEVE** a Origem, em futuros ajustes dessa natureza, estruturar previamente sistema completo e objetivo de avaliação de desempenho, com indicadores quantificáveis, metas físicas e financeiras, metodologia formal de aferição, periodicidade de avaliação e vinculação direta entre resultados e repasses. **RECOMENDO** que termos aditivos somente sejam celebrados com base em estudo técnico circunstanciado, demonstrando fato superveniente imprevisível, impacto na demanda, repercussão financeira e compatibilidade orçamentária. **RECOMENDO**, ainda, o aperfeiçoamento do planejamento inicial do dimensionamento de pessoal a fim de prevenir alterações frequentes, reforçar a segurança jurídica do ajuste e assegurar a proteção ao erário.

Outro aspecto a ser destacado refere-se à **ausência de cláusulas de penalidade no contrato de gestão**. Embora o edital contemple detalhadamente as sanções administrativas e integre o ajuste pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, as penalidades devem constar expressamente também no próprio contrato. A mera remissão genérica ao edital não supre integralmente essa exigência legal.

Nesse contexto, a omissão contratual compromete a segurança jurídica, a transparência e a efetividade do poder sancionatório da Administração, na

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

medida em que impede a adequada explicitação das consequências decorrentes do inadimplemento. Embora as sanções pudessem, em tese, ser aplicadas com fundamento na lei e no edital, permanece evidente a falha de técnica contratual. Trata-se, portanto, de irregularidade formal relevante que, quando somada ao conjunto de demais inconsistências verificadas no contrato de gestão em exame, contribuiu para macular o procedimento como um todo.

Milita em desfavor da regularidade da matéria a **falta de apresentação da aprovação da proposta e do programa de trabalho pela autoridade competente e pelo Conselho de Administração da OS**. A justificativa apresentada pelo Prefeito de que o *"ato de homologação e adjudicação corresponde ao ato de aprovação por autoridade competente, inexistindo prejuízo ao ajuste e ao erário público"*, não prospera. É que a homologação e a adjudicação do chamamento público não se confundem com a aprovação específica da proposta e do programa de trabalho pela autoridade competente e, sobretudo, pelo Conselho de Administração da Organização Social, providência esta expressamente exigida pela legislação que rege os contratos de gestão (Lei Federal nº 9.637/1998, aplicada subsidiariamente, bem como a legislação municipal correlata) e pelas normas de governança das OS.

Este Tribunal já firmou entendimento[8] de que a ausência dessa aprovação formal configura falha grave, por comprometer a regularidade do vínculo, a legitimidade da representação da entidade e o controle prévio sobre as metas, o orçamento e a execução do ajuste. Trata-se de requisito de validade do contrato de gestão, não suprível por atos administrativos praticados exclusivamente no âmbito do Poder Público.

Saliente-se que a homologação apenas encerra a fase externa do procedimento de seleção, mas não substitui o controle interno institucional da própria entidade parceira, exercido por seu Conselho de Administração. Assim, a omissão caracteriza violação aos princípios da legalidade, da transparência, da governança e do controle.

[8] TC-000730.989.21

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

Nesse passo, **DEVE** o Município, em futuras contratações com Organizações Sociais, exigir previamente, como condição de assinatura do contrato de gestão, a apresentação formal da ata de aprovação da proposta e do programa de trabalho pela autoridade competente e pelo Conselho de Administração da OS, com juntada aos autos do processo administrativo, sob pena de nulidade do ajuste e de responsabilização dos gestores.

Contribuiu para macular o contrato de gestão em exame, a **ausência de divulgação da minuta do ajuste**. Isso porque a divulgação da minuta do ajuste é exigência vinculada aos princípios constitucionais da publicidade, da transparência, da isonomia e da ampla competitividade (art. 37, *caput*, da CF), não se satisfazendo, em regra, com a mera publicação do edital, sendo indispensável que o interessado tenha prévio e amplo acesso ao conteúdo integral do futuro ajuste. A alegação de que os documentos estavam disponíveis no sítio eletrônico do Município carece de comprovação nos autos, ônus que incumbe à Administração.

Embora existam precedentes desta Corte admitindo o tratamento da falha no campo das recomendações, como no julgado citado pela defesa do Prefeito, tal abrandamento tem sido excepcional, condicionado à inexistência de prejuízo à competitividade e à regularidade global do ajuste.

Não é o que se observa no caso em análise. Ao contrário, a instrução processual revelou a ocorrência de múltiplas irregularidades no ajuste, cuja gravidade afastam a tese defensiva e conduzem ao fortalecimento dos apontamentos formulados, somando-se entre si para, em conjunto, consolidar o juízo de irregularidade da contratação.

Outra irregularidade que, isoladamente, não possuiria o condão de macular o ajuste, mas que, se tomada em conjunto, reforça os apontamentos lançados pela Fiscalização, diz respeito à **ausência da publicação da intenção do Poder Público para firmar o Contrato de Gestão com a Organização Social selecionada e do rol das entidades que manifestaram interesse na celebração do contrato**.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

Sobre isso, a justificativa apresentada pelo Prefeito foi no sentido de que tal intenção estaria presumidamente contemplada na Lei Municipal nº 292/2021. Todavia, a alegação não se mostra suficiente para afastar a impropriedade, porquanto a jurisprudência[9] consolidada do TCESP é firme ao exigir a publicidade específica, prévia e autônoma do chamamento, como pressuposto de validade do procedimento, em observância aos princípios constitucionais da publicidade, da isonomia, da impessoalidade e da moralidade, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, bem como nas diretrizes da Lei Federal nº 9.637/98 e da legislação municipal de regência.

Nesse sentido se manifestou o Exmo. Conselheiro Robson Marinho em voto proferido em sede de TC-018059.989.18:

> *A ausência de divulgação da convocação pública de OSs já qualificadas na área de interesse, bem como da intenção do Poder Público de firmar contrato de gestão, afronta a impessoalidade, a isonomia, a legalidade e a moralidade, desnaturando o objetivo da parceria.*
>
> *A própria Lei Federal nº 9637/98, em seu artigo 7º, estabelece que "na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade", ou seja, os mesmos princípios que devem nortear não somente as licitações públicas, como todas as parcerias realizadas pela Administração.*

Cumpre salientar que, a mera existência de lei autorizadora e o argumento de que apenas uma entidade se qualificou no interregno não suprem a exigência formal de ampla divulgação do interesse público na celebração do ajuste, porquanto a restrição da competitividade pode ser, justamente, reflexo da publicidade deficiente.

Assim, impõe-se consignar que a conduta administrativa ofendeu os deveres de transparência e de ampla divulgação dos atos, essenciais à legitimidade dos contratos de gestão.

Portanto, **DEVE** a Municipalidade, em futuros ajustes da espécie, promover a publicação expressa e prévia da intenção de contratar, com ampla divulgação em meios oficiais e eletrônicos, assegurar a publicidade do rol de interessados e disponibilizar previamente a minuta contratual, prevenindo a reiteração

9

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

da falha e garantindo plena observância ao regime jurídico aplicável às Organizações Sociais.

Da mesma forma, a **ausência de parecer favorável quanto à conveniência e oportunidade de qualificação da entidade como OS, exarado pela autoridade competente** da área correspondente contribuiu para incrementar as falhas identificadas pela Fiscalização.

A justificativa apresentada pelo Prefeito, no sentido de que a existência de lei estabelecendo critérios objetivos para a qualificação de OS reduziria a margem de liberdade do gestor público e, por conseguinte, tornaria a decisão da autoridade vinculada ao mero cumprimento dos requisitos legais, não é passível de acolhimento. Tampouco procede a conclusão de que, tendo a entidade atendido formalmente a tais exigências, inexistiria qualquer óbice à sua qualificação.

Tal circunstância não afasta a obrigatoriedade da manifestação expressa da autoridade competente, uma vez que a qualificação, ainda que submetida a parâmetros legais, não se consuma por ato automático, exigindo juízo formal, motivado e documentado da Administração acerca da conveniência administrativa e do interesse público envolvido.

A jurisprudência[10] desta Corte é firme no sentido de que a existência de lei regulamentadora não substitui o dever de motivação do ato administrativo, especialmente quando se trata de etapa essencial à formação válida do contrato de gestão. Ademais, considerando-se o conjunto de graves irregularidades anteriormente apuradas, a ausência desse parecer técnico-jurídico torna-se ainda mais relevante, pois evidencia falha estrutural no controle prévio da Administração e fragiliza a própria legitimidade da qualificação.

Portanto, **DEVE** o Município, em futuras qualificações de OS, exigir obrigatoriamente a juntada de parecer técnico fundamentado da área competente, contendo análise expressa da conveniência, da oportunidade e da capacidade operacional da entidade, bem como a motivação formal do ato de

[10] TC-024631.989.20, TC-018591.989.18, TC-023193.989.22.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

qualificação, em estrita observância aos princípios da legalidade, da motivação, da moralidade e da eficiência, prevenindo a repetição das falhas.

Igualmente, no que tange à **ausência de prévio empenho**, em face da extensa lista de irregularidades, não se vislumbra a possibilidade de relevar a falha e alçá-la à categoria de mera recomendação, ainda que o empenho tenha sido emitido no mesmo dia da celebração do contrato de gestão. Embora, em determinadas situações, o desacerto possa ser mitigado quando desacompanhada de outros vícios e inexistente prejuízo ao erário, aqui se revela incompatível. Nessa circunstância, portanto, qualifica-se como irregularidade de caráter material, em afronta ao art. 60 da Lei nº 4.320/64.

Os autos revelam, ainda, que o Órgão Concessor deixou de apresentar: a) ato de aprovação do ajuste pelo Conselho de Administração da OS; b) declaração atualizada acerca da existência ou não no quadro diretivo da OS e no quadro administrativo da entidade gerenciada de agentes políticos de Poder, de membros do Ministério Público ou de dirigente de órgão ou entidade da Administração Pública celebrante, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros ou parentes, até o segundo grau, em linha reta, colateral ou por afinidade; e c) publicação integral do Contrato de Gestão no DOE. Tais desacertos agregaram às demais irregularidades e contribuíram para macular a higidez do procedimento licitatório.

A análise do **2º Termo Aditivo** evidencia a presença de irregularidades materiais que impedem o acolhimento das justificativas apresentadas pelo Prefeito. Embora o gestor sustente que o aditamento era imprescindível para garantir a continuidade dos serviços de saúde, não foram apresentadas justificativas técnicas idôneas para a majoração de 16,97% do repasse mensal, o que inviabiliza a aferição da pertinência e da finalidade pública do acréscimo. Constatou-se, ainda, a ausência de autorização formal da autoridade competente, em desatendimento ao art. 61 da Lei nº 8.666/93, bem como a inexistência de prévio empenho, em violação ao art. 60 da Lei nº 4.320/64. Soma-se a isso a falta do parecer jurídico obrigatório, previsto no art. 162 das Instruções nº 01/2020 do TCESP, privando o ato de controle de legalidade prévia. Tais falhas, de natureza substancial, afastam a tese de que o

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

aditivo teria sido formalizado apenas em razão da necessidade de continuidade dos serviços.

Ademais, o Chamamento Público e o Contrato de Gestão que fundamentaram o aditivo apresentaram-se irregulares, o que reforça a impossibilidade de afastar a aplicação do princípio da acessoriedade. Mesmo que se cogitasse a análise isolada do termo aditivo, sua própria fragilidade documental e jurídica impede o reconhecimento de validade autônoma. Assim, conclui-se pela impossibilidade de acolhimento das justificativas apresentadas pelo gestor.

Portanto, **RECOMENDO**, que a Administração aperfeiçoe seus procedimentos internos, assegurando justificativas técnicas consistentes, autorização prévia, emissão oportuna de empenho e parecer jurídico obrigatório antes da celebração de novos aditamentos.

No mais, em face das impropriedades levantadas, entendo que houve grave omissão da Administração Pública em seus deveres, em desarmonia com as disposições constitucionais e legais. Cabe ao órgão público concessor dedicar o zelo necessário para a escolha de entidades idôneas, cujos objetivos sejam compatíveis com as atividades a serem desenvolvidas; fiscalizar diretamente a aplicação dos recursos e velar para que se observem as disposições legais atinentes, adotando medidas corretivas, imediatamente, tão logo alguma falha seja detectada.

Vale lembrar que a utilização de recursos públicos pelas entidades particulares requer certa dose de cuidado a fim de zelar pela legalidade, pela transparência, pela economicidade, pela eficácia e pela eficiência das atividades prestadas, assim como buscar atingir as metas e os objetivos almejados na parceria. Tais cuidados são necessários para garantir a lisura dos procedimentos e impedir desvios ou conluios em prejuízo do erário e da população assistida.

A situação restou agravada na medida em que as impropriedades detectadas nos presentes autos refletiram nas graves falhas constatadas nas prestações de contas de 2022 e 2023 com concretos prejuízos ao erário, conforme se depreende do TC-020203/98923 e TC-000680/989/25, culminando na reprovação das contas com valores a serem ressarcidos ao erário.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

Posto isso, **JULGO IRREGULARES** o **Chamamento Público nº 001/2021**, o **Contrato de Gestão nº 16/2022**, de 08/03/2022, dele decorrente, bem como o **1º** e o **2º Termos Aditivos**, excetuando-se eventuais atos pendentes de apreciação.

Aplique-se, por via de consequência, o disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Lei Orgânica desta Casa). **CONDENO** a entidade à pena de **suspensão** de recebimento de novos repasses até a regularização das providências aqui demonstradas, nos termos do art. 103 do mesmo diploma legal.

De acordo com a Deliberação SEI 13122/2021-07, **determino** a inserção dos Senhores Renê Lúcio Gonçalves, Prefeito Municipal de Arapeí, Elias de Aguiar Júnior, Diretor Municipal de Saúde e Lucas Abreu Dornelas, Diretor Presidente da Associação Assistencial à Saúde e Educação São Cristóvão - AASAESC, na "Relação dos Responsáveis por Contas Julgadas Irregulares" a ser encaminhada à Justiça Eleitoral, visto que compete àquela Egrégia Corte conhecer e decidir as arguições de inelegibilidade (art. 2º da LC nº 64/90).

Oficie-se ao d. Ministério Público Estadual, enviando-lhe cópia desta decisão.

Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra da decisão e demais documentos poderão ser obtidos mediante regular cadastramento no Sistema de Processo Eletrônico – e. TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

Publique-se por extrato.

1. Ao Cartório para:

a) Aguardar o decurso do prazo recursal e certificar;

b) Oficiar à Câmara e à Prefeitura Municipal, nos termos do art. 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar Estadual nº 709/93;

c) Adotar as providências necessárias para a inserção dos responsáveis na "Relação dos Responsáveis por Contas Julgadas Irregulares";

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI

d) Oficiar ao d. Ministério Público Estadual, enviando-lhe cópia desta decisão.

2. Após, ao arquivo.

Gab. VAP., em 21 de janeiro de 2026.

Valdenir Antonio Polizeli
Conselheiro Substituto - Auditor
(assinado digitalmente)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-H4ZY-91UZ-778V-5WTI