

CONSELHEIRO MARCO AURÉLIO BERTAIOLLI

PRIMEIRA CÂMARA DE 22/09/2026

ITENS Nº 89 e 90

RECURSOS ORDINÁRIOS

89 TC-013191.989.24-3 (ref. TC-022971.989.23-1)

Recorrente(s): Prefeitura Municipal de Itapira.

Assunto: Prestação de contas de recursos repassados pela Prefeitura Municipal de Itapira à União Internacional Protetora de Animais - UIPA, mediante Contribuição, ao valor de R\$ 265.000,00.

Responsável(is): Antônio Hélio Nicolai (Prefeito à época) e Máisa Gracinda Fernandes (Presidente da UIPA à época)

Em Julgamento: Recurso Ordinário interposto contra sentença que julgou regular a parcela de R\$ 149.166,47 e irregular a parcela de R\$ 115.833,53, com determinação de restituição do montante inquinado.

Advogado(s): Bruna Gutierrez Samora (OAB/SP nº 379.847), Alessandro Araújo da Silva (OAB/SP nº 349.828), Ricardo Corazza Cury (OAB/SP nº 162.207), João Vicente Augusto Neves (OAB/SP nº 288.586), Gabriel Ferreira Pires da Costa Fernandes (OAB/SP nº 500.394) e Manoel Cipriano Bisneto (OAB/SP nº 20.314).

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalização atual: UR-19.

90 TC-013445.989.24-7 (ref. TC-022971.989.23-1)

Recorrente(s): União Internacional Protetora dos Animais – UIPA e Máisa Gracinda Fernandes.

Assunto: Prestação de contas de recursos repassados pela Prefeitura Municipal de Itapira à União Internacional Protetora de Animais - UIPA, mediante Contribuição, ao valor de R\$ 265.000,00.

Responsável(is): Antônio Hélio Nicolai (Prefeito à época) e Máisa Gracinda Fernandes (Presidente da UIPA à época).

Em Julgamento: Recurso Ordinário interposto contra sentença que julgou regular a parcela de R\$ 149.166,47 e irregular a parcela de R\$ 115.833,53, com determinação de restituição do montante inquinado.

Advogado(s): Bruna Gutierrez Samora (OAB/SP nº 379.847), Alessandro Araújo da Silva, (OAB/SP nº 349.828), Ricardo Corazza Cury (OAB/SP nº 162.207), João Vicente Augusto Neves (OAB/SP nº 288.586) e Gabriel Ferreira Pires da Costa Fernandes (OAB/SP nº 500.394).

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalização atual: UR-19.

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. TERCEIRO SETOR. PRESTAÇÃO DE CONTAS. SERVIÇOS PRESTADOS E INSUMOS VENDIDOS PELO RESPONSÁVEL TÉCNICO DA ENTIDADE. AUSÊNCIA DE PORMENORIZAÇÃO DOS GASTOS EFETUADOS. DESPESAS NÃO COMPROVADAS POR MEIO DE NOTA FISCAL, APENAS POR RECIBO. EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL PELA MUNICIPALIDADE. NECESSIDADE DE FORMALIZAÇÃO DE AJUSTE PARA REALIZAÇÃO DE REPASSES DE RECURSOS PÚBLICOS. DESPESAS RAZOAVELMENTE COMPROVADAS E DEMONSTRADA A RELAÇÃO COM O OBJETO DA ENTIDADE. CANCELAMENTO DE DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL.

RELATÓRIO

Em exame, recursos ordinários interpostos pela **Prefeitura Municipal de Itapira**, pela **União Internacional Protetora dos Animais – UIPA** e pela Sra. **Maísa Gracinda Fernandes**, em face da r. Sentença¹ que julgou **regular** a parcela de R\$ 149.166,47² e **irregular** a parcela de R\$ 115.833,53³, referentes a repasses efetuados no exercício de 2022 pelo Município à UIPA, cuja finalidade estatutária é proporcionar a defesa e a proteção dos animais e de seu meio ambiente.

A decisão condenou, ainda, a entidade a restituir ao erário municipal o montante inquinado, devidamente corrigido, proibindo-a de novos recebimentos até a regularização da sua situação perante este E. Tribunal, nos termos do artigo 103 da Lei Complementar nº 709/1993, e determinou a inserção do nome dos responsáveis na relação de contas julgadas irregulares a ser encaminhada à Justiça Eleitoral.

¹ TC-022971.989.23-1 - Sentença do Conselheiro Substituto-Auditor Valdenir Antônio Polizeli, de 17/05/2024, publicada em 20/05/2024.

² Cento e quarenta e nove mil, cento e sessenta e seis reais e quarenta e sete centavos.

³ Cento e quinze mil, oitocentos e trinta e três reais e cinquenta e três centavos.

Os fundamentos de reprovação da matéria, as razões das Recorrentes⁴ e a manifestação do d. MPC⁵ podem ser assim sintetizadas:

(i) Gastos com despesas inidôneas e não comprovadas corretamente, referentes a:

- a) **Compras de ração** de várias pessoas físicas mediante simples recibos (sem apresentação de notas fiscais), no valor total de R\$ 21.109,00;
- b) **Serviços médicos veterinários** prestados pelo Sr. Fábio de Carvalho Menezello (responsável técnico da entidade no exercício fiscalizado), ao valor de R\$ 11.706,12, sem a devida pormenorização das despesas. Foram apresentados apenas recibos, mas não as correspondentes notas fiscais;
- c) **Compras de ração** da empresa do responsável técnico, no montante de R\$ 24.869,90;
- d) **Serviços médicos veterinários** prestados por outros profissionais que, somados, chegaram ao valor de R\$ 58.148,51, sem discriminação dos custos envolvidos. Ausente, ainda, a apresentação de notas fiscais de parte dessas despesas.

(ii) A despeito das graves irregularidades encontradas na presente prestação de contas, a Prefeitura Municipal de Itapira emitiu Parecer Conclusivo Favorável sem qualquer ressalva

As **recorrentes** sustentam, em linhas gerais, que os recibos e documentos juntados nos autos (evento 20.8 do TC-022971.989.23-1), indubitavelmente, atestam e comprovam os gastos efetuados com os recursos transferidos para a Entidade e que, levando em consideração os princípios da boa-fé-objetiva, da presunção da inocência e da finalidade, o Município entendeu que os gastos foram razoavelmente comprovados.

Asseveram que os nobres objetivos da Entidade, que incluem cuidado de animais e até mesmo apoio e auxílio às autoridades públicas na fiscalização dos crimes de maus tratos, de notório interesse público e social, foram cumpridos, em consonância com o princípio da finalidade, razão pela qual

⁴ Eventos 1.1 do TC-013191.989.24-3 e 1.1 do TC-013445.989.24-7.

⁵ Eventos 25.1 do TC-013191.989.24-3 e 25.1 do TC-013445.989.24-7.

entenderam ser imperioso atestar a prestação de contas em perspectiva, desconsiderando-se eventuais falhas de caráter formal, a exemplo da ausência pontual de notas fiscais.

Adicionalmente, contestam a determinação de ressarcimento aos cofres públicos, alegando que os fundamentos da Sentença combatida são genéricos, não estando devidamente especificados e individualizados, sustentando que a sentença se limitou a reproduzir que as despesas efetuadas não foram devidamente comprovadas pela ausência de notas fiscais ou até detalhamento maior dos serviços, em suposta desobediência ao “princípio da individualização das condutas”.

Por derradeiro, acrescentam que não houve qualquer ação dolosa por parte do Prefeito, tampouco má-fé ou prejuízo ao erário.

(iii) Recomendação a respeito da necessidade de as partes celebrarem ajuste específico para formalização da parceria

Asseveram as **partes recorrentes** que, mesmo ausente Termo de Colaboração ou Termo de Fomento, fora elaborado plano de trabalho, homologado pela Prefeitura, em que constaram dados e informações da associação civil; sua descrição histórica; os principais objetivos; o responsável técnico; a atual infraestrutura; a divulgação dos trabalhos realizados; a gestão financeira e, por último, o tipo de uso dado aos recursos provenientes da relação com a Prefeitura, funcionando como supedâneo do ajuste específico recomendado, não tendo havido omissão dolosa.

Requerem, assim, o conhecimento e provimento do recurso para que a prestação de contas seja julgada regular ou regular com ressalvas.

Ministério Público de Contas – MPC⁶ opina pelo conhecimento e não provimento dos recursos, ao considerar que a decisão guerreada teve por fundamento diversas falhas atinentes à comprovação de despesas realizadas e

⁶ Eventos 25.1 do TC-013191.989.24-3 e 25.1 do TC-013445.989.24-7.

a defesa não agregou novos documentos capazes de demonstrar a escorreita aplicação dos recursos.

Este o relatório.

GCMAB
VSA

TC-013191.989.24-3

TC-013445.989.24-7

VOTO

PRELIMINAR

Preenchidos os requisitos de admissibilidade⁷, **conheço dos recursos.**

MÉRITO

As Recorrentes pleiteiam a reforma da r. Sentença que julgou irregular a parcela de R\$ 115.833,53⁸, referente a repasses efetuados no exercício de 2022 pelo Município à UIPA.

GASTOS COM DESPESAS INIDÔNEAS E NÃO COMPROVADAS CORRETAMENTE

Questão principal que pautou o juízo de irregularidade parcial da instância originária reside na ausência de comprovação documental adequada de parte dos dispêndios e na identificação de despesas consideradas inidôneas.

Inicialmente, não procede a argumentação das recorrentes no sentido de que os eventos considerados irregulares seriam genéricos e não devidamente especificados, visto que a Sentença combatida individualizou os dispêndios glosados, indicando expressamente que seriam aqueles referentes a: (i) compras de ração de várias pessoas físicas mediante simples recibos, sem apresentação de notas fiscais (R\$ 21.109,00); (ii) serviços médicos veterinários prestados pelo Sr. Fábio de Carvalho Menezello, responsável técnico da

⁷ Publicação em 20/05/2024, Recursos Ordinários protocolizados em 11/06/2024 e 14/06/2024.

⁸ Cento e quinze mil, oitocentos e trinta e três reais e cinquenta e três centavos.

entidade no exercício fiscalizado, sem a devida pormenorização das despesas e sem apresentação das correspondentes notas fiscais; (iii) compras de ração da empresa do responsável técnico (R\$ 24.869,90); e (iv) serviços médicos veterinários prestados por outros profissionais, sem discriminação dos custos envolvidos e, ainda, parte dessas despesas desacompanhadas das respectivas notas fiscais.

De se destacar, nesta seara, que a decisão originária não aplicou penalidade individual a qualquer dos responsáveis, eis que não se deve confundir a declaração de irregularidade de parcela das despesas, conclusão que decorre de análise objetiva da documentação fornecida na prestação de contas, com a imposição de sanção aos gestores. Não se sustenta, pois, a tese recursal no sentido da imprescindibilidade da individualização de condutas e demonstração de sua autoria para a reprovação parcial das contas.

Superada essa questão, cumpre adentrar à análise dos dispêndios glosados pela Sentença *a quo*.

Relativamente às despesas não comprovadas por meio de nota fiscal, entendo que a falha possa ser alçada ao campo das recomendações. Isso porque, muito embora o escorreito emprego dos recursos públicos deva ser plenamente demonstrado, em obediência aos princípios da transparência e da economicidade, e que, a rigor, este Tribunal exija a apresentação de notas fiscais para comprovação de despesas, acolho excepcionalmente o argumento da defesa, eis que constam na prestação de contas recibos capazes de demonstrar a vinculação dos serviços ou insumos com a atividade desenvolvida pela UIPA.

Ademais, verifica-se que apontamento análogo suscitado pela Fiscalização no exame da prestação de contas do exercício anterior foi relevado por esta C. Corte⁹, que concluiu pela aprovação das contas com ressalvas. Dessa forma, considero que as circunstâncias do caso concreto permitem a reforma da decisão combatida quanto às despesas em questão, no montante de R\$ 79.257,51¹⁰, sem prejuízo de recomendação para que, em eventuais

⁹ TC-001805.989.23-3 – Sentença do Cons. Subst.-Auditor Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, de 10/04/2023.

¹⁰ Setenta e nove mil, duzentos e cinquenta e sete reais e cinquenta e um centavos.

prestações de contas futuras, a entidade apresente documentos fiscais adequados, acompanhados de detalhamento do escopo dos serviços prestados, bem como dos quantitativos e preços dos produtos adquiridos.

Quanto à contratação do responsável técnico para prestação de serviços veterinários e à compra de rações vendidas por sua empresa, com efeito, denotam a ocorrência de conflito de interesses e inobservância ao princípio da impessoalidade, especialmente em face da ausência de justificativas razoáveis, de pesquisa de preços e demonstração de que os valores pactuados estariam em consonância com a média de mercado. Assim, não havendo as recorrentes apresentado documentação adicional apta a reverter o panorama, de rigor manter-se o juízo de irregularidade da parcela correspondente.

Não obstante, não constam nos autos indícios de que os serviços não tenham sido efetivamente prestados ou de que os produtos adquiridos não tenham sido entregues. Outrossim, a auditoria não registrou evidências de que os referidos recursos não tenham sido empregados nas atividades da UIPA, tendo o Parecer Conclusivo¹¹ atestado o regular funcionamento da entidade e o alcance dos objetivos esperados.

Tendo em vista, ainda, a pertinência das despesas em relação ao objeto da parceria, considero que possa ser afastada a determinação de devolução de R\$ 36.576,02¹²

EMIÇÃO DE PARECER CONCLUSIVO FAVORÁVEL PELA PREFEITURA DE ITAPIRA

Constou, ainda, da Sentença recorrida crítica à emissão pela Prefeitura de parecer favorável quanto à utilização dos recursos repassados para

¹¹ Evento 20.8.

¹² Trinta e seis mil quinhentos e setenta e seis reais e dois centavos. Referentes à soma dos valores de R\$ 11.706,12 (prestação de serviços médicos) e R\$ 24.869,90 (compra de ração).

a Entidade, apesar das falhas identificadas pela equipe de inspeção quanto à prestação de contas.

Tendo em vista, no entanto, que as despesas foram razoavelmente comprovadas, quando não por notas fiscais, ao menos por recibos, que embora não detalhem minuciosamente os serviços prestados, permitem a verificação de que seus objetos possuem relação com a atividade prestada pela UIPA, entendendo que esta anotação não possui gravidade suficiente para macular a integralidade das contas.

Nesse contexto, sem deixar de ressaltar a importância da realização de adequado acompanhamento da execução do objeto pela Prefeitura, fazendo constar no Parecer qualquer irregularidade, e considerando o caráter pedagógico e preventivo deste Tribunal de Contas, reputo que o apontamento da Fiscalização melhor se adequa à modalidade de recomendação.

RECOMENDAÇÃO ACERCA DA NECESSIDADE DE AS PARTES FORMALIZAREM AJUSTE ESPECÍFICO

Importante ressaltar, inicialmente, que o apontamento em questão não compõe as razões de decidir da Sentença recorrida que resultaram na reprovação parcial das contas. O aresto em perspectiva apenas reforçou recomendação anterior desta Corte, exarada nos autos do TC-001805.989.23, a respeito da necessidade de as partes formalizarem ajuste específico (Termo de Fomento ou de Colaboração, nos moldes da Lei nº 13.019/2014 e alterações) para formalização da parceria, que envolve transferência de recursos públicos.

A defesa argumentou que, mesmo ausente instrumento da espécie, fora elaborado plano de trabalho, homologado pela Prefeitura, em que constaram os necessários dados e informações.

Com efeito, em que pese a falha já tenha sido relevada pela decisão originária, afigura-se pertinente, a manutenção da recomendação

exarada pelo julgador a quo, eis que indispensável a formalização do termo de parceria, nos moldes da Lei nº 13.019/14.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, voto pelo **provimento parcial** dos recursos ordinários de interesse da Prefeitura Municipal de Itapira, da União Internacional Protetora dos Animais – UIPA e da Sra. Maísa Gracinda Fernandes, mantendo-se o juízo de irregularidade da parcela de R\$ 36.576,02¹³, referente a despesas pagas ao responsável técnico da entidade, e reformando-se a decisão combatida para afastar a irregularidade do valor de R\$ 79.257,51¹⁴ e **cancelar** a determinação de recomposição ao erário no montante de R\$ 115.833,53¹⁵, bem como a decorrente suspensão da UIPA de novos recebimentos e inclusão do Sr. Antônio Hélio Nicolai e da Sra. Maísa Gracinda Fernandes na “Relação dos Responsáveis por Contas Julgadas Irregulares” a ser encaminhada à Justiça Eleitoral.

Não obstante, registra-se a emissão das seguintes recomendações, além daquela já expedida na decisão originária, para que, doravante:

- A entidade apresente documentos fiscais que comprovem adequadamente a utilização dos recursos recebidos, com descrição detalhada sobre os serviços contratados ou insumos adquiridos e respectivas quantidades e custos; e
- A Prefeitura acompanhe a execução do objeto da parceria, fazendo constar no Parecer Conclusivo qualquer impropriedade ou situação passível de aprimoramento.

¹³ Trinta e seis mil, quinhentos e setenta e seis reais e dois centavos.

¹⁴ Setenta e nove mil, duzentos e cinquenta e sete reais e cinquenta e um centavos.

¹⁵ Cento e quinze mil, oitocentos e trinta e três reais e cinquenta e três centavos.

Findo o prazo legal e com a certificação do trânsito em julgado da presente decisão, cumpridas todas as providências cabíveis, arquivem-se os autos.

GCMAB
VSA