



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
3ª Procuradoria**

TC 02017.989.20-3  
TC 02390.989.21-8  
TC 16543.989.22-2

EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS  
EXCELENTÍSSIMA SENHORA CONSELHEIRA

**TC 02017.989.20-3** (prestação de contas de 2019)

**TC 02390.989.21-8** (prestação de contas de 2021)

**TC 16543.989.22-2** (prestação de contas do período de 01/01/2022 a 26/01/2022)

I – Em exame prestações de contas, referentes aos exercícios de 2019 e de 2021 e ao período de 01/01/2022 a 26/01/2022, do contrato de gestão celebrado entre o Consórcio Intermunicipal do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência do Vale do Paraíba e Região Serrana - CISAMU e o Instituto Esperança, tendo por objeto a *“operacionalização pela contratada das atividades na Unidade de Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU 192”* (movimentação 64.32, fl. 01, do TC 2017).

Retornam os autos ao Ministério Público de Contas, após manifestações sob as movimentações 122.1 do TC 2017 e 215.1 do TC 2390, ocasiões em que se solicitou a oitiva da douta ATJ.

Instada a se manifestar, a d. Assessoria Técnica opinou pela irregularidade das contas do exercício de 2019, com proposta de devolução da quantia de R\$ 314.144,26 (movimentação 149.1 do TC 2017), e pela regularidade parcial das contas relativas a 2021, propondo a devolução ao erário da quantia de R\$ 2.879.821,81 (movimentação 241.1 do TC 2390).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
3ª Procuradoria**

TC 02017.989.20-3  
TC 02390.989.21-8  
TC 16543.989.22-2

II – Ressalte-se, de início, que o MPC se filia ao posicionamento do órgão preopinante quanto à irregularidade da comprovação de gastos no valor R\$ 314.144,26, atinente à prestação de contas do exercício de 2019, e no valor de R\$ 2.879.821,21 referentes às comprovações do exercício de 2021, o que haverá de ensejar a condenação dos responsáveis ao ressarcimento desses montantes, devidamente atualizados, e acrescidos de juros de mora. Entende, porém, que a gravidade dos apontamentos nos relatos fiscalizatórios compromete as prestações de contas em sua integralidade, devendo ser reconhecidas como irregulares por esse egrégio TCESP.

III – A irregularidade da matéria decorre, inicialmente, da incontroversa violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade, configurada na contratação de escritório para prestação de serviços jurídicos (Malafaia Quintan Sociedade Individual de Advocacia), sendo que a titular daquela banca, Tatiana Malafaia Quintan, é irmã de Rafael Malafaia Quintan, que presidiu o instituto no período de 30/11/2016 a 08/07/2018, nos termos do relato fiscalizatório<sup>1</sup>:

*“a sociedade de advogados, Malafaia Quintan Sociedade Individual e Assessoria ME, continua a prestar serviços à Organização Social a despeito de todas as ressalvas anteriormente detectadas.*

[...]

*Ademais, tendo em vista os apontamentos no exercício anterior e no relatório parcial (evento 16.1 - fls. 9), foi citado o conflito de interesses, tendo em vista que a sócia-proprietária do escritório, Tatiana Malafaia Quintan, possuía vínculo colateral (irmãos) com o Diretor Presidente da entidade Beneficiária cujo mandato foi de 30/11/2016 a 08/07/2018, mesmo com o fim da sua gestão, a contratação ainda permanece sob suspeição.*

*O Instituto Esperança apresenta aos autos (evento 51.75) Ata da Assembleia Geral Extraordinária realizada no dia 05/02/2019, o pedido de desligamento do Diretor Financeiro Rafael Malafaia Quintan, irmão (2º grau), da sócia-proprietária do escritório, Tatiana Malafaia Quintan.*

[...]

<sup>1</sup> Movimentação 60.2, fls. 15/16, do TC 2017.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
3ª Procuradoria**

TC 02017.989.20-3  
TC 02390.989.21-8  
TC 16543.989.22-2

Contudo, conforme relação contratual encartada no anexo 13, esse contrato existe desde o exercício 2016 e até outubro de 2019, houve vínculo entre as partes conforme nota fiscal encartado no evento 51.56.

*Diante disto, verifica-se que na contratação da empresa com vínculo parentesco (colateral 2º grau) não foi observado o princípio da impessoalidade, Artigo 37 da Constituição Federal, bem como o Acórdão nº 2057/20147 do E. Tribunal de Contas da União” (destaques acrescidos).*

Importa ressaltar que a contratação em questão foi considerada irregular, com imposição de ressarcimento ao erário dos valores correspondentes aos honorários pagos, por ocasião da apreciação das prestações de contas relativas aos exercícios de 2016, 2017 e 2018, sob a relatoria de Vossa Excelência, conforme se depreende do trecho transcrito a seguir<sup>2</sup>:

*“Nesse sentido, chama a atenção, especialmente, os apontamentos referentes à contratação de empresas cujos sócios possuem relação de parentesco com membros da Organização Social, bem como o pagamento de despesas não discriminadas no Plano de Trabalho e que não guardam relação com o objeto do contrato.*

*Assim, a própria Organização Contratada confirmou que a proprietária do escritório de advocacia “Malafaia Quinn Sociedade Individual de Advocacia”, a Sra. Tatiana Malafaia Quintan, possui vínculo de parentesco de 2º grau, em linha colateral, com o diretor financeiro do Instituto Esperança, Sr. Rafael Malafaia Quintan.*

[...]

*Assim, o vínculo pessoal verificado nas contratações efetuadas pelo Instituto Esperança, custeados com verbas do Contrato de Gestão com o CISAMU, é elemento comprometedor, constituindo ofensa tanto aos princípios da impessoalidade e moralidade, quanto aos princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa” (TCs 23998.989.18-0, 23999.989.18-9 e 24002.989.18-4 – RO em trâmite, TC 2216.989.23-6.*

**IV - Reprovável, ademais, a recorrente utilização de recursos públicos para suportar gastos não previstos no ajuste, com a contratação de empresa pelo Instituto Esperança para prestar serviços de assessoria, consultoria e análise administrativa, contábil**

<sup>2</sup> TCs 23998.989.18-0, 23999.989.18-9 e 24002.989.18-4 – RO em trâmite no TC 2216.989.23-6.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
3ª Procuradoria**

TC 02017.989.20-3  
TC 02390.989.21-8  
TC 16543.989.22-2

e jurídica, sem a devida autorização formal do Consórcio Público (CISAMU) nem respaldo no plano de trabalho que integra o contrato de gestão.

Com base no apontado pela diligente Fiscalização<sup>3</sup>, tal contrato de assessoria visava, sobretudo, viabilizar a cessão de créditos decorrentes de precatórios para amortizar uma dívida consolidada de R\$ 3.611.593,44, contraída após a OS ter ultrapassado os limites contratuais de gastos e não ter recolhido tributos devidos à Receita Federal. Ademais, a instrução fiscalizatória aponta, além do desvio de finalidade, falhas na contratação, tais como cláusulas genéricas, sem definição objetiva dos serviços ajustados, e repasses financeiros que excederam os valores aditados, especialmente nos exercícios de 2019 e 2021.

Em suas manifestações, a d. Assessoria Técnica corroborou os apontamentos constantes dos relatórios de fiscalização, reconhecendo a ausência de nexo entre aqueles serviços e o objeto pactuado no contrato de gestão, e recomendando a restituição dos valores indevidamente despendidos, nos termos dos trechos transcritos a seguir:

**TC 2017, movimentação 149.1, fls. 05/06:**

“o Instituto possui Contrato de Prestação de Serviços de Assessoria e Consultoria e Análise Administrativa, Contábil e Jurídica tendo por objeto o estudo de viabilidade de cessão de direitos creditórios de uso de precatório, com deságio, a fim de amortização de parte de dívida<sup>2</sup> perante a Receita Federal (destaques originais).

*No exercício de 2019 foi quitado ao prestador de serviço de consultoria o montante de R\$ 251.337,00 (Conforme mencionado pela Auditoria Independente).*

*A meu ver a despesa não se coaduna com o objeto contratado devendo o valor despendido ser restituído ao contratante. Consoante se infere dos autos, esta dívida do Instituto corresponde a R\$ 3.611.593,44, decorrente do não recolhimento de impostos e contribuições devidos à Receita Federal. Ou seja, quem deu causa a esse passivo foi o próprio Instituto Esperança, posto que os repasses foram efetuados conforme contratado. Nessa direção, o contrato de prestação de serviços contestado visa o acerto (ao menos parcial) da dívida, não possuindo qualquer relação com o ajuste firmado” (destaques acrescidos).*

<sup>3</sup> Movimentações 64.32, fls. 17/18 do TC 2017 e 150.1, fls. 14/16, do TC 2390.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
3ª Procuradoria**

TC 02017.989.20-3  
TC 02390.989.21-8  
TC 16543.989.22-2

**TC 2390, movimentação 241.1, fls. 06/07:**

*“a Entidade manteve, em 2021, contrato com a empresa ‘SA Consultoria Empresarial Eireli – Fonseca Consultoria Empresarial’, cujas atividades contratadas são descritas de forma genérica e superficial, não previstas no Plano de Trabalho do Contrato de Gestão, não possuindo relação nem administrativa, nem finalística e evidenciando desvio de finalidade, onerando indevidamente o ajuste firmado.*

[...]

*No exercício, o montante gasto foi de R\$ 795.846,60. Especificamente sobre esta impropriedade, não foram ofertadas alegações.*

*Pois bem.*

*Conforme se infere do Relatório a contratação analisada neste item teve vigência inicial em 2019, com o objetivo de regularização de débitos tributários, uma vez que a Entidade deixou de efetuar os recolhimentos tempestivamente, tendo priorizado, à época, a realização de gastos acima dos limites anuais previstos no Contrato de Gestão.*

*De minha parte, penso que as despesas não se coadunam com o objeto contratado, pois se trata de espécie de consultoria tributária, com a finalidade de regularizar pendências pretéritas e atuais, as quais indicam, a meu ver deslizes na gestão do contrato. Portanto, penso que os valores pagos a empresa SA Consultoria Empresarial Eireli – Fonseca Consultoria Empresarial não estão regulares” (destaques acrescidos).*

**V - Censurável, ainda, o pagamento de tarifas bancárias, de juros incidentes em parcelamentos de encargos sociais, bem como de multas e juros de mora sobre aluguéis recolhidos com atraso no curso de contrato de locação, conforme evidenciado nos relatórios de fiscalização<sup>4</sup>, fatos confirmados pela d. ATJ:**

**TC 2017, movimentação 149.1, fls. 05:**

*“Verificaram-se despesas com realização de TEDs para pagamento de salário, tendo em vista a não formalização de convênio para processamento da folha de pagamento, que teria custos menores, e juros por pagamentos intempestivos de faturas e encargos (que foram parcelados).*

*O Instituto reconheceu que no período não possuía contrato com o Banco do Brasil para efetuar pagamento da folha, sendo necessários os procedimentos TED/DOC.*

<sup>4</sup> Movimentações 64.32 do TC 2017, 150.1 do TC 2390 e 19.1 do TC 16543.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
3ª Procuradoria**

TC 02017.989.20-3  
TC 02390.989.21-8  
TC 16543.989.22-2

Ademais, relatou a Fiscalização que a Contratada efetuou pagamentos em atraso (referente ao aluguel), arcando, por conseguinte no dispêndio de multa (R\$ 997,26) e Juros (R\$ 26,33).

Penso que os gastos mencionados não se harmonizam com o propósito do contrato de gestão, demonstrando o descuido da entidade no gerenciamento dos recursos, cabendo a restituição do montante de R\$ 62.807,26” (destaques acrescidos).

**TC 2390, movimentação 241.1, fls. 06/07:**

*“De acordo com a Fiscalização, a Entidade realizou pagamentos no montante de R\$ 6.035,16 referentes a tarifas bancárias. Verificaram-se despesas com realização de TEDs para pagamento de salário, tendo em vista a não formalização de convênio para processamento da folha de pagamento, que teria custos menores.*

[...]

*Embora a Origem tenha afastado o apontamento acerca da realização de TEDs para pagamento de salário dos funcionários da Entidade, observa-se que ainda houve despesas com tarifas bancárias. Conforme a Lei nº 13.019/2014, artigo 51, os recursos recebidos em decorrência da parceria serão depositados em conta corrente específica isenta de tarifa bancária na instituição financeira pública determinada pela administração pública. Dessa forma, entendo que as despesas não são devidas, cabendo proposta de ressarcimento do valor despendido” (destaques acrescidos).*

**VI – Também corrobora o juízo de irregularidade da matéria a quarteirização da atividade finalística da entidade beneficiária, segundo os relatórios de fiscalização dos exercícios de 2019 e 2021 e do período de 01/01/2022 a 26/01/2022<sup>5</sup>. A organização social contratou serviços com outras pessoas jurídicas que, em verdade, eram da sua alçada, pois inerentes ao contrato de gestão para a operacionalização das Unidades de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU. Nesse sentido, há de se destacar trecho da manifestação da digna Assessoria Técnica, colacionado em seguida<sup>6</sup>:**

*“De outra forma, entendo que as despesas realizadas com a empresa ‘Prime Administração Contabilidade e Assessoria Ltda.’ não são adequadas. Destaco, a princípio, que conforme consta do Relatório de Fiscalização da Prestação de Contas de 2019 (ev. 64.32, fls. 18 do TC2017.989.20) esta empresa corresponde à atual razão social da empresa ‘Estrela Dalva Assessoria e Consultoria’<sup>4</sup>, cuja contratação já foi considerada irregular no julgamento do TC-23998.989.18, TC-*

<sup>5</sup> Movimentações 64.32 do TC 2017, 150.1 do TC 2390 e 19.1 do TC 16543.

<sup>6</sup> Movimentação 241.1, fls. 05, do TC 2390.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
3ª Procuradoria**

TC 02017.989.20-3  
TC 02390.989.21-8  
TC 16543.989.22-2

23.999.989.18 e TC24002.989.18, respectivamente dos exercícios de 2016, 2017, 2018 do Contrato de Gestão ora analisado.

Na ocasião<sup>5</sup>, consideraram-se "(...) **irregulares as contratações de empresas para exercício de atividades que seriam de responsabilidade contratual do próprio Instituto, tais como os ajustes pactuados com a própria empresa Estrela Dalva Assessoria e Consultoria, em novembro de 2016, e com NMC Serviços e Cursos e Treinamentos LTDA-ME, curiosamente celebrado antes mesmo da assinatura do Contrato de Gestão em epígrafe, em 10/10/2016**" (g.n.).

Neste exercício analisado, observo, da mesma forma, que o objeto do contrato de prestação de serviços com a empresa Prime Administração Contabilidade e Assessoria Ltda é demasiadamente genérico, contemplando atividades de gestão que deveriam ser próprias da Organização Social. Do mesmo modo, as notas fiscais não especificam as atividades desempenhadas, limitando-se a informar a prestação de serviço de 'Serviços combinados de escritório e apoio administrativo ao CISAMU' (eventos 92.10 a 92.13). Assim, entendo que é passível de devolução o montante de R\$ 802.750,00 (cf. Relatório de Fiscalização fls. 12)" (destaques acrescidos).

No presente caso, a quarteirização não apenas evidencia a falta de capacidade operacional da entidade para executar os serviços avançados, mas também caracteriza fuga aos regramentos que devem reger a Administração Pública. Isso se dá porque a empresa contratada pelo Instituto Esperança auferiu recursos originariamente públicos, sem, contudo, passar pelo crivo de licitação, concorrendo a impropriedade para a irregularidade das prestações de contas.

Nesse sentido, importa trazer à baila trecho de decisão relativa à prestação de contas de subvenção concedida à Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Monte Aprazível pela Prefeitura de União Paulista, na qual a subcontratação do objeto fundamentou o juízo de irregularidade da matéria:

*"(...) ficou demonstrado que a Santa Casa não tinha condições de, por si só, realizar os serviços pactuados, dependendo de profissionais alheios ao ajuste, o que pode configurar que empresas privadas pactuem com a Administração Pública, sem submeter-se a procedimento licitatório.*

*Evidentemente, a conveniada deve ser capaz de atender a execução da atividade-fim pactuada, sem depender de terceiros. A propósito, a quarteirização das atividades contratadas a pessoas jurídicas com fins lucrativos, como aqui se observa configura burla aos artigos 37, XXI da CF e 2º da Lei Federal nº 8666/93,*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
3ª Procuradoria**

TC 02017.989.20-3  
TC 02390.989.21-8  
TC 16543.989.22-2

*pois as exime de se submeter em condições de igualdade com eventuais outras interessadas, a certame licitatório para o exercício de atividades voltadas ao interesse público e subsidiadas pela Administração” (TC 10458.989.17, Conselheiro Substituto - Auditor Márcio Martins de Camargo, sentença de 04/02/2019, publicada em 06/02/2019).*

**VII –** Além das indigitadas falhas, graves o suficiente para comprometerem a regularidade da matéria, apurou-se que, em 2019, a auditoria independente ressaltou, em seu relatório, gastos efetuados acima dos limites, consoante trecho de interesse a seguir transcrito<sup>7</sup>:

*“O Instituto mantém no Ativo Circulante, como Contas a receber – recursos do projeto o montante de R\$ 14.267.649,96 relacionado com gastos efetuados acima dos limites dos valores anuais previstos em contratos celebrados com prefeituras municipais. Não há previsão contratual para cobrança dos referidos gastos efetuados acima dos limites dos valores anuais e o Instituto não obteve das referidas prefeituras qualquer formalização que permita admitir a possibilidade de liquidação deste crédito. Assim, o Ativo circulante e o Patrimônio líquido estão apresentados a maior pelo valor de R\$ 14.267.649,96 enquanto que o Resultado do exercício está apresentado a maior pelo valor de R\$ 5.038.963,92” (destaques acrescidos).*

Sobre o apontamento, o MPC acompanha o entendimento da digna Assessoria Técnica, assim consignado: *“que os ‘gastos efetuados adicionalmente e necessários para a realização plena dos serviços contratados’ (de R\$ 10.764.621,69) não foram objeto de adequada prestação de contas, tendo em vista que o Demonstrativo da Execução do Contrato (fls. 08 do relatório) não apresenta essas despesas”.* Ainda, em consonância com a digna ATJ: *“Apesar de não configurar comprometimento das contas nesta oportunidade, posto os valores não terem sido desembolsados pelo CISAMU, entendo que a ocorrência deve ser objeto de criterioso acompanhamento pelo Consórcio”<sup>8</sup>* (destaques acrescidos).

**VIII -** Igualmente incontroversa a redistribuição de recursos repassados à OS, relatada pela diligente Fiscalização e respaldada pela douda ATJ, que considerou como

<sup>7</sup> Movimentação 64.32, fls. 24, do TC 2017.

<sup>8</sup> Movimentação 149.1, fls. 07/08, do TC 2017.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
3ª Procuradoria**

TC 02017.989.20-3  
TC 02390.989.21-8  
TC 16543.989.22-2

despesas impróprias as transferências destinadas ao “pagamento do Presidente via Pró-labore, e remuneração dos Diretores via Remuneração de Pagamento a Autônomo – RPA”<sup>9</sup>.

**IX -** Por fim, igualmente maculam as prestações de contas em exame as seguintes falhas registradas pela zelosa Fiscalização:

**“TC 2017:**

- ✓ 1.2– PARECER CONCLUSIVO DO PODER PÚBLICO
  - Não houve menção a nenhum gasto como irregular, sendo que diversas despesas foram apontadas pela fiscalização;
- ✓ 4 – OUTRAS VERIFICAÇÕES
  - Em consulta ao site da Beneficiária não encontramos os Balanços e Demonstrações Contábeis do exercício 2019 (data de acesso 24/02/2021), descumprindo o Comunicado SDG nº 16/2018 e a lei nº 12.527/2011.

**TC 2390:**

- ✓ 1.2 – PARECER CONCLUSIVO DO PODER PÚBLICO
  - Apesar de atestar a prestação de contas da Organização Social, não houve nenhuma análise das despesas impróprias apontadas pela fiscalização;
- ✓ 4 - ATENDIMENTO ÀS INSTRUÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS
  - Algumas irregularidades constatadas na fiscalização ordenada relativa a transparência das Entidades do 3º Setor – realizada em 20 de maio de 2021 ainda persistem; e
  - Não há manifestação do Controle Interno acerca do repasse em tela.

**TC 1654:**

- ✓ 1.2 – PARECER CONCLUSIVO DO PODER PÚBLICO
  - Apesar de atestar a prestação de contas da Organização Social, não houve nenhuma análise das despesas impróprias apontadas pela fiscalização;
- ✓ 2.2 – DESPESAS

*Parcelamentos*

  - Excessivo montante dispendido em parcelamentos de encargos devidos, principalmente ao INSS, que acarreta em pagamentos elevados de juros, multas e encargos, despesas não previstas no Contrato de Gestão;
  - Existência de saldo de parcelamentos de anos anteriores, sem a correspondente fonte de custeio;

<sup>9</sup> Movimentação 149.1, fls. 03/04, do TC 2017.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
3ª Procuradoria**

TC 02017.989.20-3  
TC 02390.989.21-8  
TC 16543.989.22-2

- ✓ 4 - ATENDIMENTO ÀS INSTRUÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS
- Não há manifestação do Controle Interno acerca do repasse em tela.”

X – Assim, nos termos do exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela irregularidade das prestações de contas provenientes do contrato de gestão firmado entre o Consórcio Intermunicipal do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência do Vale do Paraíba e Região Serrana - CISAMU e o Instituto Esperança, referentes aos exercícios de 2019 e 2021 e ao período de 01/01/2022 a 26/01/2022, sem prejuízo da condenação dos responsáveis à restituição ao erário dos gastos no valor R\$ 314.144,26, atinente à prestação de contas do exercício de 2019, e no valor de R\$ 2.879.821,21 referentes às comprovações do exercício de 2021, devidamente atualizados, e acrescidos de juros de mora, tendo em vista que a comprovação do bom uso dos recursos não foi constatada pela instrução.

MPC, em 14 de abril de 2025.

JOSÉ MENDES NETO

Procurador do Ministério Público de Contas

/51