



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 19.03.13

ITEM Nº 042

TC-000808/005/09

Órgão Público Concessor: Prefeitura Municipal de Teodoro Sampaio.

Entidade(s) Beneficiária(s): Associação de Pais e Mestres da EE Francisco Ferreira de Souza.

Responsável(is): José Ademir Infante Gutierrez (Prefeito) e Elizabeth Ortega da Silva Mente (Presidente).

Assunto: Prestação de contas - repasses públicos ao terceiro setor. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, pelo Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga e Conselheiro Fulvio Julião Biazzi em 26-08-09 e 30-06-11.

Exercício: 2008.

Valor: R\$14.400,00.

Advogado(s): Alexandre Massarana da Costa e outros.

Fiscalizada por: UR-5 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-5 - DSF-II.

Tratam os presentes autos da prestação de contas dos recursos públicos repassados pela Prefeitura Municipal de Teodoro Sampaio, através de Convênio de valor global inferior ao valor de remessa a este Tribunal, à A.P.M. da E.E. "Prof. Francisco Ferreira de Souza", no exercício de 2008.

A instrução inicial desenvolvida pela equipe técnica da Unidade Regional de Presidente Prudente (UR-5), por ocasião de sua inspeção "in loco", no tocante à demonstração documental dos repasses e gastos efetuados verificou a ausência dos seguintes documentos exigidos no art. 37 das Instruções nº 02/2008, nos termos do § 4º do supracitado artigo:

- Relatório anual da conveniada sobre as atividades desenvolvidas com recursos próprios e as verbas públicas repassadas (art. 37, III);
- Relatório governamental sobre a execução do objeto do convênio contendo comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados (art. 37, IV);
- Conciliação bancária do mês de dezembro (art. 37, VIII);
- Publicação do balanço patrimonial da conveniada, dos exercícios encerrado e anterior (art. 37, IX).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Apesar da ausência dos documentos acima mencionados a Prefeitura Municipal de Teodoro Sampaio emitiu, sem qualquer ressalva, parecer favorável à execução do convênio (fls. 10).

Quanto à execução do convênio, verificou que seu objeto, nos termos do próprio instrumento (fls. 35/36), consistia no desenvolvimento de projetos na área de educação e, que, no caso concreto, denominava-se “Melhoria de Atendimento ao Aluno” (fls. 31/33)¹.

Do exame da documentação apresentada pela conveniada, a equipe técnica de fiscalização ressaltou que as despesas do convênio dizem respeito, predominantemente, ao custeio da mão de obra contratada pela A.P.M. para a execução do ajuste, junto à Unicoope – Centro Oeste (Cooperativa de Profissionais das Áreas Operacionais em Instituições de Ensino) – comprovantes acostados às fls. 12/22.

A Fiscalização entendeu irregular a execução do convênio, uma vez que, a seu modo de ver, a contratação de pessoal com recursos municipais constitui burla do Poder Público à exigência de concurso público preconizada pelo art. 37, II, da Constituição Federal de 1988, ou de contratação por tempo determinado em virtude de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, IX, da Lei Maior.

Por fim, o órgão de instrução mencionou que em caso semelhante, onde repasse de recursos a uma Associação de Pais e Mestres visou contratação de mão de obra, este Tribunal se posicionou pela irregularidade da matéria (TC-019379/026/08).

O E. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, relator do feito, à época, determinou a notificação dos responsáveis (fls. 42/44), todavia, nenhuma justificativa ou documentação foi apresentada (fls. 45), e embora o Órgão Conveniente tenha solicitado, posteriormente, dilação de prazo para atendimento (fls. 46), deferido nos termos do r. Despacho de fls. 47, novamente o termo fixado transcorreu *in albis*.

Diante da ausência de justificativas por parte da Prefeitura e entidade conveniada, Assessoria Técnica e sua Chefia se manifestaram pela desaprovação da prestação de contas (fls. 68/71).

SDG, por seu turno, tendo em vista que o objeto do convênio era voltado à área da educação e que, em casos semelhantes, envolvendo o

¹ Ofício assinado conjuntamente pela Diretora Executiva da APM e pela Diretora da E.E. Prof. Francisco Ferreira de Souza apresenta justificativas, objetivos, estratégias, metas, pessoal envolvido, recursos financeiros, duração do projeto e avaliação (fls. 30/33).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



mesmo Órgão Repassador, os interessados lograram demonstrar a correta aplicação dos recursos repassados, sugeriu a fixação de derradeira notificação (fls. 72/73).

Determinada a expedição de novas notificações (fls. 74/76), chegaram aos autos justificativas e documentos, mediante o expediente TC-000811/005/11 (fls. 77/94), remetido pelo Órgão Convenente.

Em síntese, o Órgão Convenente defendeu a regularidade dos repasses, posto que, segundo aduziu, atenderam às finalidades previstas na lei autorizadora, atribuindo aos apontamentos realizados por UR-5 “caráter meramente formal”.

Afastando a similaridade cogitada pela Fiscalização entre o processo TC-19379/026/08 e o caso que ora se examina, a Prefeitura de Teodoro Sampaio arguiu que em várias outras decisões análogas, os julgamentos proferidos foram no sentido da regularidade das subvenções concedidas².

Instadas à manifestação, Assessoria Técnica (fls. 97) e sua Chefia (fls. 98) propuseram o envio do feito à Unidade Regional de Presidente Prudente (UR-5) para complementação da instrução, à vista da apresentação de esclarecimentos e documentação.

SDG, destoando da sugestão apresentada, entendeu que os argumentos suscitados pela origem não são aceitáveis, à exceção da publicação do balanço patrimonial, demonstrada às fls. 89.

Em que pese a matéria estar relacionada à área de relevante interesse público (educação), SDG observou que não há, nos autos, qualquer documento que permita a verificação das atividades que foram efetivamente realizadas pela conveniada ou, ainda, a comparação entre as metas estipuladas e as que foram concretizadas, em clara violação ao art. 37, III e IV das Instruções nº 02/2008.

Aduziu, ainda, que tanto o Projeto de fls. 31/33 como o Instrumento de fls. 35/36 eram bastante genéricos no tocante ao objetivo dos repasses,

² Quanto a essa questão a Prefeitura Municipal argumentou que “a convenente optou por apresentar despesas pagas com a contratação da mão de obra necessária para execução do convênio, todavia, poderia também ter apresentado despesas com sementes, adubos, sombrites, mangueiras, etc..., materiais estes custeados com recursos próprios, doações, etc...” (fls. 79).

Ainda, quanto à similaridade entre este feito e os autos do TC-19379/026/08 aduziu: “Aqui trata-se de um projeto idealizado pela Escola, enquanto que aquele tratava-se exclusivamente de manutenção dos serviços escolares, como merendeira, inspetores de alunos, etc..., portanto, não se pode neste caso aplicar a mesma analogia como pretende a fiscalização.” (fls. 80).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



posto que não discriminaram, de maneira específica, as atividades que seriam realizadas e os resultados almejados pela Administração.

Por sua vez, a documentação comprobatória acostada aos autos evidencia que praticamente todos os gastos realizados pela Entidade referiram-se a contratação de mão de obra, tomada, inclusive, de cooperativa, e encargos sociais, o que configurava, a seu ver, violação ao art. 37, II, da Constituição Federal, mormente no caso concreto, em que sequer é possível aferir as ações praticadas pela A.P.M., de forma que se possa distingui-las daquelas rotineiras no âmbito escolar e que deveriam ser realizadas por servidores municipais.

Ressaltando que as mesmas impropriedades culminaram em julgamento desfavorável, quando se apreciou a prestação de contas de repasse feito no exercício anterior³ (2007) e que remanesceu a não apresentação da conciliação bancária do mês de dezembro, SDG opinou pela irregularidade da comprovação da aplicação dos recursos repassados, com proposta de multa por afronta aos arts. 37, II, da CF e 37, III, IV e VIII das Instruções nº 02/2008.

Todavia, em que pese a proposta de julgamento pela irregularidade da aplicação dos recursos, sugeriu que se deixe de determinar a devolução dos valores impugnados, posto que apesar das significativas falhas que maculam a matéria, não restou constatada qualquer irregularidade no emprego dos recursos, propriamente dito.

Registro que em 31 de janeiro p.p., o responsável pelo Órgão Convenente, por seu procurador, requereu e obteve vistas dos autos.

Em 18 de março p.p., o Órgão Convenente apresentou Memoriais, por sua bastante procuradora, repisando, em síntese, os argumentos outrora apresentados, a saber, que o repasse atendeu as finalidades previstas em lei e a existência de situações análogas que receberam a aprovação desta E. Corte de Contas.

É o relatório.

VOTO

Da instrução processual desenvolvida nos autos, não vejo razão para discordar da manifestação de SDG, quanto à irregularidade da comprovação da aplicação dos recursos repassados.

³ Matéria tratada no processo TC-001788/005/08. Sentença prolatada pelo E. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, com publicação no D.O.E. de 09/10/2010 e Recurso Ordinário interposto, pendendo de julgamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Ainda que o Órgão Conveniente tenha arguido finalidade pública voltada ao atendimento da área educacional, remanesce falha grave quanto à natureza das despesas realizadas, a saber, gastos com contratação indireta de pessoal.

O Ofício nº 001/2008 (fls. 30) que pleiteou a prorrogação do convênio em exame, bem como o respectivo Plano de Trabalho⁴ que o acompanha (fls. 31/33), não apenas se mostram genéricos, como ressaltou SDG, mas, também, indica a realização de atividades que deveriam estar a cargo da Administração.

Com efeito, os objetivos elencados às **fls. 31**, “*Orientar os alunos durante o período de permanência na escola...*”, “*Acompanhar os alunos no intervalo visando a prevenção de acidentes*” e “*Orientar os alunos sobre a limpeza e conservação do ambiente escolar*” relacionam-se aos afazeres de **Inspetor de Alunos**, ao passo que “*Higienização e confecção de merenda escolar*” aponta para a função de **Merendeira**, amoldando-se não somente ao precedente mencionado pela Fiscalização (TC-19379/026/08), como a outros tantos processos⁵ nos quais esta Corte de Contas condenou a prática de interposição de pessoa jurídica de direito privado para a contratação de mão de obra em funções que deveriam ser supridas pela própria Administração.

É de se ressaltar que a relação dos gastos realizados discrimina, predominantemente, custeio de mão de obra contratada pela A.P.M. para a execução do ajuste, e que esse labor, por sua vez, foi tomado da Unicoope – Centro Oeste (Cooperativa de Profissionais das Áreas Operacionais em Instituições de Ensino), como ressaltou a Fiscalização.

Inexiste nos autos qualquer relatório descrevendo as **atividades** realizadas pela Conveniada, de forma que assiste razão à SDG quando afirma que não é possível aferir as ações praticadas pela A.P.M., de molde que se pudesse distinguir o que foi feito pela Entidade e o que deveria ter sido realizado por servidores municipais.

Não obstante a inegável contribuição que muitas A.P.M.s emprestam às escolas as quais se encontram vinculadas, não se pode esquecer que a prática aqui verificada configura afronta ao princípio da acessibilidade às funções públicas, posto que se as contratações não tivessem ocorrido mediante a interveniência de pessoa jurídica de direito privado e, sim, pelo próprio Poder Público, estariam sujeitas ao regular processo seletivo.

⁴ Ainda que essa peça se encontre inominada.

⁵ TC-277/016/10, sob relatoria do E. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues; TC-722/014/09, sob relatoria do E. Conselheiro Robson Marinho; TC-27/012/09, sob relatoria do E. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, dentre outros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Por fim, considero inconsistente a alegação de que “a conveniente optou por apresentar despesas pagas com a contratação da mão de obra necessária para execução do convênio, todavia, poderia também ter apresentado despesas com sementes, adubos, sombrites, mangueiras, etc..., materiais estes custeados com recursos próprios, doações, etc...” (fls. 79 - grifei), porquanto tais despesas se amoldam, por exemplo, ao Projeto Horta na Escola “Educação e Saúde”, matéria abordada no TC-804/005/09, no ajuste celebrado entre a Municipalidade de Teodoro Sampaio e a APM da EE Assentamento Santa Zélia, e não aos objetivos que se encontram arrolados às fls. 31, acima discriminados.

Por consequência, não vejo similaridade entre a jurisprudência ventilada pelo Órgão Conveniente, onde projetos educacionais foram levados a termo, como a implantação de uma horta em ambiente escolar (o processo TC-804/005/09, acima mencionado, é um exemplo disso), e as atividades de **Inspetor de Alunos** e **Merendeira** que se constatam no caso concreto, como a própria documentação acostada às fls. 30/33 demonstra⁶.

Nessa conformidade, acolhendo as manifestações da Fiscalização e da SDG, voto pela **irregularidade** da presente prestação de contas, determinando-se à Prefeitura Municipal de Teodoro Sampaio que se abstenha de conceder recursos da espécie destinados à contratação indireta de pessoal por meio das Associações de Pais e Mestres do Município, em atividades que devem ser exercidas pela própria Administração.

Em face da jurisprudência deste Tribunal, a exemplo das decisões proferidas nos autos dos TCs-000277/016/10⁷, 000722/014/09⁸, 000230/012/09⁹, 000058/014/10¹⁰ e 000027/012/09¹¹, deixo de condenar a beneficiária à devolução dos valores inquinados de vício, uma vez que a Municipalidade se valeu dos serviços prestados pelos funcionários contratados pela A.P.M., ainda que sem a sua interveniência, uma vez que seria impossível restituir-lhes a força laboral

⁶ Ofício conjunto da Diretora Executiva da APM e da Diretora da E.E. Prof. Francisco Ferreira de Souza apresentou justificativas, objetivos, estratégias, metas, pessoal envolvido, recursos financeiros, duração do projeto e avaliação (fls. 30/33).

⁷ Relatado pelo E. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, sentença publicada no DOE de 04.08.2011.

⁸ Relatado pelo E. Conselheiro Robson Marinho, sentença publicada no DOE de 09.11.2011.

⁹ Relatado pelo E. Conselheiro Antonio Roque Citadini, sentença publicada no DOE de 06.03.2012.

¹⁰ Relatado pelo E. Auditor Substituto de Conselheiro Antonio Carlos dos Santos, sentença publicada no DOE de 21.04.2012.

¹¹ Relatado pelo E. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, sentença publicada no DOE de 15.02.2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



despendida, porém suspendendo-a de novos recebimentos da espécie que estejam vinculados especificamente a despesas de pessoal, em substituição a funções que deveriam ser providas pela própria Administração.

Fixo o prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir da expiração do prazo recursal, para que o responsável informe a esta E. Corte as providências adotadas em face da presente decisão.

Expeçam-se os ofícios necessários.

GC-CCM-22