



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



**PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 14/10/14**

105 TC-038460/026/12

**Órgão Público Concessor:** Prefeitura Municipal de Guarulhos.

**Entidade(s) Beneficiária(s):** Associação Mais Diferenças Educação e Inclusão Social.

**Responsável(is):** Neide Marcondes Garcia (Secretária de Educação) e Carla Simone da Silveira Mauch (Coordenadora Geral).

**Assunto:** Prestação de contas – repasses públicos ao terceiro setor. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, pelo Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, publicada(s) no D.O.E. de 17-01-13, 20-07-13 e 23-01-14.

**Exercício:** 2011.

**Valor:** R\$1.622.880,20.

**Advogado(s):** Alberto Barbella Saba, Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Eric Bertolotti, Beatriz Neme Ansarah, Eduardo José de Faria Lopes, Maristela Brandão Vilela, Edma dos Santos Silva e outros.

**Procurador(es) de Contas:** Renata Constante Cestari.

**Fiscalizada por:** GDF-8 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** GDF-10 - DSF-II.

## **1. RELATÓRIO**

**1.1.** Em exame, **prestação de contas** do exercício de 2011, no valor de R\$1.622.880,20 (um milhão seiscentos e vinte e dois mil oitocentos e oitenta reais e vinte centavos), referente a **Convênio** firmado entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS** e a **ASSOCIAÇÃO MAIS DIFERENÇAS EDUCAÇÃO E INCLUSÃO SOCIAL**, tendo por objeto a *cooperação mútua (...) para oportunizar à Rede Municipal de Ensino a construção, fortalecimento e assessoria à implementação de políticas públicas inclusivas (...)* (f. 41).

**1.2.** A 8ª Diretoria de Fiscalização – DF 8.2, depois de analisar os documentos apresentados pela Origem, em conjunto com os dados disponíveis na Corte, apresentou relatório às fls. 41/52, destacando as seguintes impropriedades:

### **EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO CONVÊNIO**

- A Entidade aplicou 85,4% dos recursos repassados em 2011.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



**EXECUÇÃO DO CONVÊNIO**

- O Relatório Governamental abrangeu período maior do que o exercício de 2011 (Outubro/2010 a Dezembro/2011), distorcendo a comparação entre metas fixadas e realizadas, em reincidência ao exercício anterior.

**PARECER CONCLUSIVO DO PODER PÚBLICO**

- Parecer Conclusivo relativo à Prestação de Contas do exercício de 2011 não entregue pelo órgão público. Reincidência.

**REMUNERAÇÃO DA CÚPULA DIRETIVA**

- A Origem não informou se houve remuneração dos dirigentes. Reincidência.

**RECURSOS HUMANOS**

- A Origem não enviou o Quadro de Pessoal. Reincidência.

**CONSELHO FISCAL**

- Não foi apresentado o Parecer do Conselho Fiscal. Reincidência.

**ATENDIMENTO ÀS INSTRUÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS**

- Atendimento extemporâneo e parcial do art. 37 das Instruções nº 02/2008. Reincidência.

**1.3.** Oficiada, a **PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS** apresentou justificativas às fls. 56/61 (docs. fls. 62/73). Informou, de um lado, que “o convênio celebrado entre o Município de Guarulhos e a Entidade Associação Mais Diferenças Educação e Inclusão Social seguiu rigorosamente todos os preceitos legais aplicáveis à matéria, não subsistindo qualquer mácula apta a inquirar o ajuste”. Por outro, a “prestação de contas está sendo analisada pela Secretaria da Educação que até o presente momento não a finalizou” (f. 57).

Acerca dos apontamentos, aduziu, em síntese, o seguinte:

**EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO CONVÊNIO - A Entidade aplicou 85,4% dos recursos repassados em 2011.**

- A aplicação de 85,4% dos recursos pela Entidade decorreu da data de vigência do convênio, em outubro/2010, final do ano letivo, o que inviabilizou o início de várias das ações planejadas. Entretanto, os



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



partícipes realocaram a execução de tais ações para serem desenvolvidas ao longo do projeto, tendo alcançado 100% das metas pactuadas.

**EXECUÇÃO DO CONVÊNIO - O Relatório Governamental abrangeu período maior do que o exercício de 2011 (Outubro/2010 a Dezembro/2011), distorcendo a comparação entre metas fixadas e realizadas, em reincidência ao exercício anterior.**

- O relatório governamental considerou o período de vigência do Convênio – Outubro/2010 – Outubro/2011 – Dezembro/2011.

**PARECER CONCLUSIVO DO PODER PÚBLICO - Parecer Conclusivo relativo à Prestação de Contas do exercício de 2011 não entregue pelo órgão público. Reincidência.**

- As contas estão ainda em análise pela Secretaria da Educação do Município.

**REMUNERAÇÃO DA CÚPULA DIRETIVA - A Origem não informou se houve remuneração dos dirigentes. Reincidência.**

- *“Há declaração da entidade de que não realizaria o pagamento de dirigentes com os recursos públicos. A declaração contida neste documento, assinado pelo dirigente da entidade, presume-se verdadeira”.*

**RECURSOS HUMANOS - A Origem não enviou o Quadro de Pessoal. Reincidência.**

- *“Quanto ao quadro de pessoal, a Prefeitura de Guarulhos encaminha, anexo a esta justificativa, documento no qual estão relacionados os prestadores autônomos e as empresas consultoras que prestam serviços à entidade, além dos funcionários contratados pela conveniada pelo regime celetista”.*

**CONSELHO FISCAL - Não foi apresentado o Parecer do Conselho Fiscal. Reincidência.**

- Pelo fato de o Parecer do Conselho Fiscal não estar elencado no artigo 37 das Instruções nº 02/2008, não foi solicitado à Entidade antecipadamente.

**ATENDIMENTO ÀS INSTRUÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS - Atendimento extemporâneo e parcial do art. 37 das Instruções nº 02/2008. Reincidência.**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- O descumprimento dos prazos decorreu de reestruturação das Secretarias Municipais, que gerou atrasos na análise das prestações de contas de convênios. Apesar disso, tem-se empreendido esforços para solução das falhas.

**1.4.** As partes foram notificadas para prestar esclarecimentos adicionais (fls. 77/80).

**1.5.** A **PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS**, às fls. 98/103 (docs. 104/117), ante ao questionado, apresentou justificativas complementares:

- a) **Justificativa para pagamentos em parcelas mensais gerais:** O valor das parcelas foi composto pela soma das etapas (ações) executadas a cada mês. A fim de comprovar, anexou, então, cronograma de desembolso e de execução.
- b) **Justificativa sobre pagamento, por hora, de reuniões, assessorias, acompanhamentos etc., bem como necessidade do serviço:** *“Os pagamentos são realizados de acordo com a demanda, que é bastante específica e diversa, exigindo profissionais de diferentes áreas (...). Neste caso, o pagamento por hora, inclusive, atende ao princípio da economicidade, uma vez que é remunerado apenas o proporcional dos serviços prestados”.* Quanto à necessidade do serviço, a assessoria à gestão da Educação Inclusiva seria o primeiro dos cinco eixos de ações do Plano de Trabalho aprovado.
- c) **Informação sobre pagamento de dirigentes:** *“Fato é que não está previsto no plano de trabalho o pagamento de qualquer verba remuneratória aos dirigentes da entidade conveniada. Considerando que a análise da prestação de contas ainda não foi concluída (...), se, todavia, for constatada esta despesa, (...) por certo o órgão concessor glosará a despesa e buscará o ressarcimento do Erário”.*
- d) **Repasses a título de “despesas administrativas” e taxa de administração:** Não há previsão de pagamento de taxa administrativa. As despesas administrativas estão previstas no Plano



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



de Trabalho e em conformidade com a execução do objeto do convênio.

- e) **Justificativa acerca da vantagem da realização indireta do objeto:** A Entidade é qualificada pelo MJ como OSCIP e possui reconhecimento de “Entidade Promotora dos Direitos Humanos pela Secretaria Estadual de Justiça e Defesa da Cidade de São Paulo” desde 2009. Em razão da complexidade estrutural e geográfica da rede de ensino local, *“há dificuldade para que a Administração promova diretamente as atividades desenvolvidas hoje pela entidade conveniada, visto que necessita-se (SIC) de grande número de profissionais das mais diversas áreas que, trabalhando em diversas frentes, integram diversas ações com o escopo de promover uma educação inclusiva”*.

**1.6. A ASSOCIAÇÃO MAIS DIFERENÇAS EDUCAÇÃO E INCLUSÃO SOCIAL**, por sua vez, às fls. 120/129 (docs. 130/146-A), teceu considerações iniciais sobre as “necessidades reais” do convênio e, em seguida, informou que as despesas administrativas estão amparadas pelo convênio e foram apresentadas em planilhas demonstrativas. Apresentou relação de pessoal contratado e prestadores de serviço, além de declaração de não remuneração da diretoria. Apresentou relação dos beneficiários atendidos e pugnou pela regularidade do ajuste.

**1.7.** A ATJ, endossada pela Chefia, à análise dos autos, pontuou que a ausência de emissão de pareceres conclusivos, desde o exercício de 2009, compromete o juízo de regularidade das contas (fls. 151/152).

**1.8.** Notificada, a **Origem** apresentou justificativas às fls. 160/163 (docs. 164/175), ao argumento de que *“a análise da prestação de contas pelo órgão concesso é um procedimento complexo que exige o labor de grande número de servidores públicos”*, não sendo possível concluir os exercícios de 2011 e 2012.

**1.9.** Ante a ausência do documento, manifestou-se a ATJ pela irregularidade (fls. 180/181), posição também adotada pelo MPC (fls. 183/185).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



**1.10.** Oportunizada vista às partes sobre as manifestações pela irregularidade, foram apresentadas alegações pela OSCIP (fls. 195/211 – docs. 212/215) e pela Origem (216/217 – docs. 218/220). Enquanto a primeira aduziu a regularidade das demonstrações contábeis e juntou o parecer do Conselho Fiscal, a segunda apresentou o Parecer Conclusivo demonstrativo de depósito de saldo não utilizado.

**1.11.** Sobre o acrescido, a ATJ manifestou-se desfavoravelmente, em razão de divergências quanto aos demonstrativos financeiros e a ausência de comprovação de restituição do saldo (fls. 223/224).

**1.12.** Juntada petição (fls. 228/229) da Origem, referente à retificação do parecer conclusivo e comprovante de recolhimento de saldo não aplicado (fls. 230/233).

**1.13.** Acerca do acrescido, a ATJ opinou pela regularidade, e assentou que *“parte do valor não aplicado foi restituído (R\$130.482,35) e parte foi transferido para o exercício seguinte (R\$106.381,29) restando, portanto, o saldo a ser restituído no montante de R\$30.322,78, que acrescido de atualização monetária, eleva o total a ser restituído para R\$37.293,29”. (...) “O documento de fls. 232/233 demonstra o ressarcimento da quantia de R\$37.293,29 aos cofres municipais, permitindo a integral aceitação das despesas realizadas”* (fls. 235/236).

**1.14.** Com a ATJ, manifestou-se o MPC (f. 238).

É o relatório.



## **2. VOTO**

**2.1.** As falhas apontadas pela diligente fiscalização foram dirimidas pela Origem com a apresentação do parecer conclusivo, conformando as inconsistências contábeis iniciais e demonstrando o recolhimento do saldo financeiro.

**2.2.** Nada obstante, não passa despercebido que a OSCIP executou o objeto do convênio quase que totalmente por interpostas empresas, sendo o seu diminuto quadro de pessoal composto por um auxiliar administrativo, um assistente de comunicação, um assistente de gestão de projetos, um assistente de logística e sete estagiários.

**2.3.** Não há, conforme se depreende, sequer um profissional com formação compatível ao objeto do Contrato de Gestão executado.

**2.4.** No mesmo sentido, a declaração de contratos firmados pela OSCIP (fls. 20/32 – Anexo I) dá conta de que 31 (trinta e uma) pessoas jurídicas participaram da execução do Termo de Parceria, sendo os objetos destes contratos, com pontuais exceções, assessorias nas áreas administrativa, financeira, contábil, de gestão, “de projetos” (?), “técnica e formação” (?), além de serviços de logística e suprimentos, tecnologia da informação (TI), design, filmagem, consultoria em monitoramento e avaliação (?), dentre outros.

**2.5.** **Os valores decorrentes destes contratos compuseram tanto a tabela de “despesas administrativas” quanto de prestadores/consultores,** dado este que, considerado em conjunto com o exíguo quadro de pessoal da OSCIP, esvazia a confiabilidade das informações constantes do Anexo 17 das Instruções nº 02/2008 (fls. 133/142), não sendo possível afirmar quais foram as efetivas despesas efetuadas com o objeto do convênio, e aquelas concernentes a despesas indiretas (verdadeiramente “administrativas”).

**2.6.** Por outro lado, e com igual gravidade, a prestação de contas formada por expressivo contingente de despesas, referentes ao pagamento de prestadores de serviços e empresas, desacredita qualquer tese fundada em economicidade da execução do objeto. Tem-se, ao revés, a terceirização de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



**serviços contraprestacionais**, remunerados em valores **no mínimo** de mercado, haja **vista a ausência de pesquisa de preços ou demonstrações comprobatórias de economia**.

2.7. Bem ao contrário, o que se observa são inúmeras ações “*com de demandas de horas superior à prevista no Plano de Trabalho*” (fls. 26/40), não por coincidência, sendo esta a forma de pagamento dos contratos (por hora de serviço prestado).

2.8. Não é demais advertir que, por imposição do art. 37, XXI da CR/88 c/c o art. 2º da Lei nº 8.666/93, somente após regular procedimento licitatório a Administração Pública pode firmar ajustes com aqueles que exercem atividade econômica; salvo exceções expressamente previstas em Lei e, mesmo assim, mediante o cumprimento de determinadas condições obrigatórias.

2.9. Por extensão desse imperativo constitucional e legal afeito à licitação, a contratação de terceiros em Termos de Parceria e ajustes análogos é admitida como **meio** para a execução do objeto – ou seja, **parte de um todo** do processo ao qual está a Parceira incumbida de concretizá-lo. E mesmo que se admita a participação destes na execução do objeto do ajuste, ainda neste caso, o deverá ser por decorrência de excepcionalidade, de maneira complementar, **e** acessória. Do contrário, há o desvirtuamento do Termo de Parceria e fuga ao dever de licitar, a um só tempo.

2.10. A terceirização, tal qual se evidencia nos autos, faz com que se insira na relação jurídica originária pessoa jurídica que atua no mercado, com propósitos de lucro, obtendo preferência indevida, ***(i)*** em prejuízo de potenciais concorrentes, de um lado, ***(ii)*** e sem expressa previsão legal, em contrariedade aos propósitos de cooperação entre o Poder Público e entidade representativa sem fins lucrativos, de outro.

2.11. Além disso, a demonstração de despesas por meio de emissão de nota fiscal ou outros documentos similares, tão somente indiciam que a empresa quarterizada prestou serviços à entidade. Permitem visualizar o **valor cobrado** por cada ação realizada, mas obscurecem os **custos reais** suportados pelos recursos públicos, impedindo-se que se emita qualquer juízo de economicidade.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



**2.12.** Ante o exposto, **VOTO** pela **IRREGULARIDADE** da prestação de contas em análise, nos termos do artigo 33, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei Complementar nº 709/93, com acionamento do disposto nos incisos XV e XXVII do art. 2º do mesmo Diploma Legal.

**2.13.** Deixo de propor a condenação da Entidade à devolução da quantia recebida, visto que, apesar das falhas relatadas no voto, não se constatou desvio na aplicação dos recursos públicos.

Transitado em julgado, **notifique-se** o Exmo. Prefeito Municipal de Guarulhos, para, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, informar a esta Corte as providências adotadas quanto às falhas relatadas na fundamentação do Voto. **Remeta-se**, ainda, cópia do relatório, voto e acórdão, mediante ofício, à Câmara Municipal de Guarulhos, para ciência das irregularidades.

**DIMAS EDUARDO RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**