



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 11/03/14

118 TC-002105/003/05

Recorrente(s): Edson Moura – Ex-Prefeito Municipal de Paulínia.

Assunto: Prestação de contas de repasses públicos da Prefeitura Municipal de Paulínia ao Centro de Ação Comunitária de Paulínia – CACO, no exercício de 2004.

Responsável(is): Edson Moura e Maria Regina Ferreira Mattos.

Em julgamento: Recurso(s) Ordinário(s) interposto(s) contra a sentença publicada no D.O.E. de 05-06-13, que julgou irregular a matéria, nos termos do artigo 33, inciso III da Lei Complementar nº 709/93, aplicando ao senhor Edson Moura, multa no equivalente pecuniário de 900 UFESP's, nos termos do artigo 104, inciso II do referido Diploma Legal.

Advogado(s): Marcelo Palavéri, Fabiano Balbino Vieira e outros.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Acompanha(m): Expediente(s): TC-012784/026/09, TC-043909/026/08 e TC-007597/026/07.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1 Mediante R. **Sentença** publicada no *DOE* de 05-06-13, o EMINENTE AUDITOR SAMY WURMAN julgou **irregular**, nos termos do artigo 33, inciso III, da Lei Complementar Estadual n. 709/93, a prestação de contas no montante de R\$10.600.000,00, repassados, a título de subvenção, pela **Prefeitura Municipal de PAULÍNIA ao CENTRO DE AÇÃO COMUNITÁRIA DE PAULÍNIA - CACO**, exercício de 2004. Em consequência, aplicou ao Sr. Edson Moura, Ex-Prefeito, multa correspondente a 900 UFESPs, com fundamento no artigo 104, II, do mesmo Diploma Legal.

Segundo a R. Decisão, “*o fato de os recursos repassados pela Prefeitura representarem 98,5% da receita da Entidade caracteriza inegável relação de dependência entre a instituição privada e o Poder Público, funcionando a Entidade como se fosse um órgão da administração local, atuando sem os rigores do regime jurídico administrativo na consecução de atividades típicas da Administração. Nesse sentido, o ente privado não atua em colaboração com o Estado porque, na realidade, o substitui. Tal situação*



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



desatende aos artigos 16 e 17 da Lei Federal n. 4.320/64, uma vez que não há efetiva e inequívoca suplementação de recursos de origem privada. Reforça essa relação de dependência a cessão mútua de funcionários entre a Prefeitura e a Beneficiária, com remunerações custeadas, a toda evidência, com recursos públicos. Tal circunstância permite que funcionários não concursados, contratados pelo CACO, exerçam funções na administração municipal, em afronta ao inciso II do artigo 37, da Constituição Federal. De igual forma, afronta à lógica constitucional a contratação de bens e serviços, custeados em sua quase totalidade com recursos públicos, sem procedimento licitatório ou regime de contratação competitivo. (...) Os autos revelam que não houve comprovação, por parte do Concessor, da economicidade dos repasses (...) observa-se também que não houve a formalização de termo de convênio ou instrumento equivalente, definindo claramente quais são os objetivos e metas a serem alcançados pela Beneficiária, com plano de trabalho detalhado e previamente aprovado, cronograma e condições de desembolso, as condições para contratação ou cessão de pessoal, a disciplina do regime de contratação de bens ou serviços etc”.

1.2 Inconformado, o **Ex-prefeito do Município de Paulínia** interpôs **Recurso Ordinário**, argumentando que a atuação da Entidade, na área de assistência social, revestiu-se de efetivo interesse público.

Afirmou que “o repasse torna-se a opção mais econômica para o Executivo de Paulínia, face a estrutura e capacitação dos profissionais do CACO, pois a Prefeitura não possui em seu quadro profissionais com notória capacidade técnica para desenvolver os programas e realizar os projetos propostos pela entidade, o que geraria um alto investimento”.

Ademais, as subvenções “*mostram-se supletivas da ação de iniciativa privada em assuntos sociais*”, e o Município, ao repassar os recursos, o fez nos termos do art. 16 da Lei nº 4.320/64.

Ponderou que, diante de uma realidade com alto índice de desemprego, fez-se imprescindível a atuação municipal no domínio da assistência social.



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



Noticiou que, em 2009, a Entidade reformou seu estatuto e passou a enumerar suas finalidades. Aduziu, ainda, que *“as empresas aqui instaladas não privilegiam as atividades sociais desenvolvidas no Município, por acreditarem que o território já é beneficiado na divisão do índice de participação dos municípios. Privilegiam, portanto, as entidades das cidades vizinhas”*. Sublinhou que vem adaptando-se às necessidades, que *“o processo de mudança em uma organização, porém, é também um ‘dificultador’ no desenvolvimento das atividades, pois exige concomitantemente uma demanda de ações”*.

Prosseguindo, enumerou os programas e projetos desenvolvidos pela Entidade, a saber: Programa de Atenção Sócio-Nutricional à Criança e Família – Pasnut; Inclusão Digital; Programa de Atenção à Família – PAF; Caco-shop, que atende famílias em situação de vulnerabilidade social; Pronto para o Trabalho; Padaria Artesanal; Dança e Cidadania; Espaço Ação e Arte.

Asseverou que a Entidade *“vem atendendo aos apontamentos e recomendações do Tribunal”* e que a entidade *“não cede mais funcionários para a Prefeitura e os funcionários do poder público que prestavam serviços naquele estabelecimento social” retornaram para a prefeitura; não havendo mais nenhum desde o início de 2013.*

Por fim, defendeu a ausência de irregularidade e a injustiça da multa aplicada, dada a boa-fé do gestor público.

1.3 O Douto Ministério Público de Contas opinou pelo conhecimento e não provimento do Apelo (fl. 827v), ao fundamento de que *“a transferência do recurso público para a entidade privada teve a finalidade de evadir-se do regime jurídico-administrativo, em especial das regras constitucionais referentes ao concurso público e à licitação, fragilizando-se os princípios da impessoalidade, moralidade e isonomia”*.

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. VOTO PRELIMINAR

A r. Decisão foi publicada em 05-06-2013, e a peça recursal, tempestivamente protocolada em 20-06-2013.

Satisfeitos os demais pressupostos de admissibilidade, voto **pelo conhecimento do Recurso Ordinário**.

2.2. VOTO DE MÉRITO

As razões recursais não têm força para desconstituir os hígidos fundamentos da R. Decisão hostilizada.

Com efeito, não restou justificada a ausência de *formalização de termo de convênio ou instrumento equivalente, que definisse claramente os objetivos e metas a serem alcançados pela Beneficiária, com plano de trabalho detalhado e previamente aprovado, cronograma e condições de desembolso, as condições para contratação ou cessão de pessoal, a disciplina do regime de contratação de bens ou serviços, como assinalado no julgado.*

Além disso, como se depreende da instrução, e destacado na R. Sentença, em 2004, os *recursos repassados pela Prefeitura representaram 98,5% da receita da Entidade, evidenciando inegável relação de dependência entre esta última e o Poder Público, de forma que a Beneficiária atuava como se fosse um órgão da administração local, sem, contudo, submeter-se às rigorosas normas e princípios que regem a Administração Pública.*

Em outras palavras, *o ente privado não atuava em colaboração com o Estado porque, na realidade, o substituía, em patente ofensa aos artigos 16 e 17 da Lei Federal nº 4.320/64, uma vez que não havia efetiva e inequívoca suplementação de recursos de origem privada.*

Reforça a relação de dependência *a cessão mútua de funcionários entre a Prefeitura e a Beneficiária, com remunerações custeadas, a toda evidências, com recursos públicos.*



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



Infere-se, assim, que “a transferência do recurso público para a entidade privada teve a finalidade de evadir-se do regime jurídico-administrativo, em especial das regras constitucionais referentes ao concurso público e à licitação, fragilizando-se os princípios da impessoalidade, moralidade e isonomia”, como salientou o Douto Ministério Público de Contas.

Quanto à arguição do Apelante, de que, em 2013, *não havia mais nenhum funcionário público prestando serviços junto à entidade* (fls. 813)¹, em nada influencia no julgamento da prestação de contas em exame, já que relativas ao exercício de 2004.

Assim sendo, razoável a multa aplicada ao responsável, com base no artigo 104, II, da Lei Complementar nº 709/93, por afronta a dispositivos da legislação de regência mencionados nas razões da R. Decisão.

Diante do exposto, e do que mais consta dos autos, no mesmo sentido da manifestação do Douto MPC, voto pelo **não provimento** do Recurso Ordinário, mantendo-se íntegra a R. Sentença, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

(21)

¹ “ (...) até o final de 2008 eram 16 servidores e até o final de 2009 eram 07, porém no início de 2010 retornaram para a Prefeitura mais 06 funcionários, e, no início de 2013 retornou à PMP a única funcionária que restava, não tendo mais nenhum funcionário público prestando serviços junto à entidade”.