



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



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 02/10/13 – ITENS: 19 E 20

RECURSO ORDINÁRIO

19 TC-032837/026/08

Recorrente(s): Prefeitura Municipal de Osasco.

Assunto: Convênio entre a Prefeitura Municipal de Osasco e Centro de Educação, Estudos e Pesquisas – CEEP, objetivando a execução das atividades de formação, capacitação ocupacional e inclusão aos programas que estão sendo implementados pela Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão, realizando parcerias, trocando experiências, espaços comuns, apoio mútuo e demais obrigações pertinentes às finalidades propostas, aceitas de comum acordo pelas partes envolvidas.

Responsável(is): Emídio Pereira de Souza (Prefeito à época), Dulce Helena Cazzuni (Secretária do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão), Estanislau Dobbeck (Secretário de Finanças), Benedito Domingos Mariano (Secretário de Gestão Estratégica) e Renato Afonso Gonçalves (Secretário de Assuntos Jurídicos).

Em Julgamento: Recurso(s) Ordinário(s) interposto(s) contra o acórdão da E. Segunda Câmara, que julgou irregulares o convênio e o termo de aditamento, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93. Acórdão publicado no D.O.E. de 08-12-11.

Advogado(s): Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Graziela Nóbrega da Silva e outros.

Fiscalização atual: GDF-1 - DSF-II.

20 TC-016473/026/10

Recorrente(s): Prefeitura Municipal de Osasco.

Assunto: Repasses públicos ao terceiro setor concedidos pela Prefeitura Municipal de Osasco ao Centro de Educação, Estudos e Pesquisas – CEEP, relativos aos exercícios de 2006 e 2007.

Responsável(is): Emídio Pereira de Souza (Prefeito à época).

Em Julgamento: Recurso(s) Ordinário(s) interposto(s) contra o acórdão da E. Segunda Câmara, que julgou irregular a prestação de contas, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93. Acórdão publicado no D.O.E. de 08-12-11.

Advogado(s): Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Graziela Nóbrega da Silva e outros.

Fiscalização atual: GDF-1 - DSF-II.



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



1. RELATÓRIO

1.1 Em sessão de 04 de outubro 2011, a Egrégia Segunda Câmara¹ —RELATOR CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES— julgou irregulares o instrumento de Convênio assinado em 22/02/06, no valor de R\$ 1.444.524,02, pelo prazo de 12 meses e o Termo de 20/10/06 firmados entre **Prefeitura de Osasco e Centro de Educação, Estudos e Pesquisas – CEEP (TC-032837/026/08)**, com vistas à *execução das atividades de formação, capacitação ocupacional e inclusão aos Programas que estão sendo implementados pela Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão, realizando parcerias, trocando experiências, espaços comuns, apoio mútuo e demais obrigações pertinentes às finalidades propostas, aceitas em comum acordo pelas partes envolvidas.*

Em decorrência, a r. decisão reprovou a prestação de contas correlata, analisada no **TC-016473/026/10**, bem como determinou o encaminhamento de cópia do decidido ao Ministério Público do Estado.

Segundo o voto do Eminentíssimo Relator,

“Entre 2006 e 2008 a entidade conveniada comprovadamente auferiu mais de R\$ 4 milhões (R\$ 4.151.352,00) por meio de 03 (três) convênios firmados com a Prefeitura de Osasco, com vistas à execução das atividades de formação, capacitação ocupacional e inclusão aos Programas que estão sendo implementados pela Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão, sem que regular corrida licitatória fosse providenciada⁽²⁾.

*(...) Coube ao E. Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga, quando ainda na relatoria do **TC-032836-026-08** (em tramitação pelos órgãos da Casa), abrigando convênio subsequente firmado entre as partes, proferir despacho [D.O.E., 19/01/11], dando conta de que ‘A Administração escolheu a seu exclusivo critério a entidade conveniada sem demonstrar o atendimento aos princípios constitucionais da isonomia, moralidade e impessoalidade, consoante o comando do artigo 37, caput, da Constituição Federal’.*

¹ Conselheiros Edgard Camargo Rodrigues, Relator e Presidente em exercício e Robson Marinho, e Auditor Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis.

² TC-032837-026-08, TC-032836-026-08 e TC-032835-026-08.



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



Como o dever de a Administração motivar seus atos restou aqui bastante comprometido, fragilizado pela prestação de justificativas rasas e evasivas, também acredito que as atividades objeto do convênio, por sua natureza, haveriam se sujeitar ao rito ordinário do processo de licitação³.

Fugindo à lógica, desafiando compreensão, foi a Prefeitura que deu curso à elaboração de “Plano de Trabalho”, quando este deveria, por coerência, ser proposto pela organização interessada, numa inversão de papéis incompreensível, e que hostiliza expressamente ao disposto no § 1º do artigo 116 da Lei nº 8.666/93.

A propósito, nele tem lugar a abstração, o caráter geral das intenções propagandeadas, onde chama a atenção a ausência de detalhamento mínimo das ações que efetivamente se pretende implementar, o alcance, os instrumentos e meios, o número de beneficiários, os métodos, a discriminação das atividades a ser desenvolvidas, bem como dos locais correspondentes, horários, carga horária, alunos/ aula, etc e, principalmente, as metas a serem atingidas – exigência do inciso II do § 1º do artigo 116 da Lei nº 8.666/93. Enfim, falta nele (quase) tudo⁽⁴⁾.

³ Causa certa estranheza trecho da apresentação da Prefeitura de Osasco para justificar a escolha da conveniada: “(...) Esse convênio constitui uma parceria entre a SDTI (Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão) e o CEEP (Centro de Educação, Estudos e Pesquisas), entidade organizada como sociedade civil sem fins lucrativos, que objetiva interferir propositalmente nas políticas educacionais. A entidade elabora e ministra cursos que atendem às demandas dos movimentos sociais, mantendo uma estreita relação de cooperação com: Pastoral da Moradia; Pastoral Carcerária; MST (Movimento dos Sem Terra); Cáritas; AEC (Associação dos Educadores Católicos); Central de Movimentos Populares; Ação da Cidadania; Comitê Betinho dos Funcionários do Banespa; CPV (Centro Pastoral Vergueiro); Centro Gaspar Garcia; Frente Nacional dos Trabalhadores; JOC (Juventude Operária Católica); JUNTOS (Jardim Unido Num Trabalho de Obras Sociais); Sindicatos, organismos internacionais Secours Populaire Français e Santa Cruz”.

4 PLANO DE TRABALHO

4.1 Objetivo Geral

Promover a Inclusão Social no Município de Osasco, por meio da Formação, Capacitação Ocupacional de cidadãos, permitindo melhorar as condições de acesso ao mercado de trabalho e às formas alternativas de geração de trabalho e renda.

4.2 Objetivos Específicos

4.2.1 Desenvolver, aplicar e avaliar metodologias e ações de Formação, Capacitação Ocupacional, baseadas em diagnósticos sobre o histórico ocupacional do público alvo e nas estratégias de ação dos programas da SDTI;

4.2.2 Desenvolver metodologias e ações de promoção da elevação de escolaridade;

4.2.3 Garantir o encaminhamento do público alvo para ações de trabalho e renda.

4.4 Atividades

4.4.1 Montagem de equipe executora

4.4.2 Planejamento das atividades formativas – estratégias, conteúdos e cargas horárias;

4.4.3 Planejamento de turmas e locais para as atividades;

4.4.4 Realizar atividades de formação de formadores;



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



Ademais, não foi dada ciência do convênio à Câmara Municipal, exigência do § 2º do artigo 116 da Lei de Licitações.”

1.2 Irresignada, a **Prefeitura de Osasco** interpôs **recurso ordinário** buscando ver reconhecida a regularidade do convênio e da respectiva prestação de contas.

Sobre a ciência do convênio que a entidade deveria dar à Câmara Municipal, consoante art. 116, § 2º, da Lei n. 8666/93, disse que *“a autorização legislativa, com a devida vênua, é completamente dispensável, em respeito ao princípio da tripartição dos poderes”*. E citou decisões do Supremo Tribunal Federal entendendo *“inconstitucional a norma que exige prévia autorização legislativa, exatamente por ferir a independência dos Poderes”*.

Alegou que o CEEP *“cumpre todos os requisitos previstos para a dispensa de licitação”* fundada no art. 24, XIII, da Lei n. 8666/93.

Acerca da elaboração e da abrangência do Plano de Trabalho, afirmou que a conveniada *foi a responsável por sua elaboração*; depois apresentado à municipalidade e, *“após inúmeras reuniões foi definido em conjunto pelo CEEP e pela municipalidade”*.

E sobre a prestação de contas sustentou que foram apresentados todos os documentos reclamados pelo Tribunal e que *“ficou comprovada a perfeita aplicação dos valores, demonstrada a boa-fé da Administração Pública de Osasco”*.

-
- 4.4.5 Desenvolver instrumento para mapear perfis do público alvo identificando histórico ocupacional;
 - 4.4.6 Desenvolver, aplicar e organizar instrumento para controle de frequência;
 - 4.4.7 Planejar e realizar encontros sócio-educativos;
 - 4.4.8 Realizar atividades formativas e de inclusão social com crianças, filhos dos beneficiários dos programas renda mínima e renda cidadã que participam das atividades sócio-educativas;
 - 4.4.9. Realizar reuniões/ações de apoio ao desenvolvimento local nos bairros atendidos pelos programas sociais;
 - 4.4.10 Planejar e realizar encontros por segmento social;
 - 4.4.11 Executar atividades de capacitação ocupacional, focadas no mercado formal, autônomo e em formas alternativas de geração de trabalho e renda;
 - 4.4.12 Encaminhar, em parceria com Secretaria da Educação, público alvo para programas de alfabetização de jovens e adultos e suplência do ensino fundamental e médio;
 - 4.4.13 Encaminhar público alvo formados e capacitados para cadastro no programa Osasco inclui e Osasco Solidária (intermediação de mão de obra, formal, autônoma e empreendimentos populares);
 - 4.4.14 Elaboração de projetos que tenham como objeto políticas de formação, capacitação ocupacional, visando a geração de trabalho e renda.



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



1.3 Para a **Assessoria Técnica** restou “*a clara inversão de papéis entre os partícipes, como também as incertezas em relação às ações a serem implementadas*”.

Considerando que as razões recursais não foram aptas a modificar a situação processual, manifestou-se pelo conhecimento e não provimento do recurso.

1.4 A **Chefia da ATJ** acompanhou a conclusão da Assessoria pré-opinante.

É o relatório.



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



2. VOTO PRELIMINAR

Acórdão publicado em 08-12-11 e recurso protocolizado tempestivamente em 13-12-2011.

Satisfeitos os demais pressupostos de admissibilidade, voto pelo conhecimento dos recursos ordinários.

3. VOTO DE MÉRITO

Entendo que os argumentos ofertados não foram suficientes para o prevalecimento do inconformismo do interessado visando a modificar a r. decisão recorrida.

Com efeito. Observe-se que, quando no voto condutor sublinhou-se que “*não foi dada ciência do convênio à Câmara Municipal, exigência do § 2º do artigo 116 da Lei de Licitações*”. Portanto, nada mais se fez do que simplesmente constatar-se que não foi dada ciência do convênio ao Poder Legislativo local, consoante exige a norma legal. Não se indicou aí que deveria ter havido prévia autorização legislativa para celebração do convênio, como alegou o Recorrente, repisando argumentação oferecida na fase processual anterior.

Não se trata de exigência de prévia autorização legislativa, mas de ciência [de que o convênio fora assinado] a quem detém competência constitucional para exercer o controle externo, a fiscalização dos atos do Executivo, conforme mandamento constitucional (art. 31 da CF). Incontroverso nos autos que a entidade ou o órgão repassador não deu ciência à Câmara Municipal da assinatura do convênio, como exige o art. 116, § 2º, da Lei 8.666/93.

Os singelos argumentos recursais, de que o plano de trabalho foi de elaboração conjunta, também não conseguiram abalar o verificado na instrução processual e assim registrado pelo E. Relator: “*Fugindo à lógica, desafiando compreensão, foi a Prefeitura que deu curso à elaboração de ‘Plano de Trabalho’, quando este deveria, por coerência, ser proposto pela organização interessada, numa inversão de papéis incompreensível, e que hostiliza expressamente o disposto no § 1º do artigo 116 da Lei n° 8.666/93*”.



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



O Recorrente desperdiçou oportunidade para, sobre o plano de trabalho, esclarecer: *ações que efetivamente se pretendia implementar, o alcance, os instrumentos e meios, o número de beneficiários, os métodos, a discriminação das atividades desenvolvidas, bem como dos locais correspondentes, horários, carga horária, alunos/ aula, etc. e, principalmente, as metas a serem atingidas – exigência do inciso II do § 1º do artigo 116 da Lei nº 8.666/93.*

Como já assinalado no r. voto condutor da decisão hostilizada, genéricas as justificativas⁵ oferecidas pela Administração para, a seu exclusivo critério, escolher a entidade conveniada, porquanto as atividades que ensejaram o convênio⁶ em análise mais se amoldariam à norma de vigência se submetidas a processo de disputa licitacional.

Em consequência, acolhendo manifestações da Assessoria Técnica e Chefia da ATJ, voto pelo **não provimento** do recurso ordinário, mantendo-se o v. Acórdão combatido.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

⁵ “(...) Esse convênio constitui uma parceria entre a SDTI (Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão) e o CEEP (Centro de Educação, Estudos e Pesquisas), entidade organizada como sociedade civil sem fins lucrativos, que objetiva interferir propositalmente nas políticas educacionais. A entidade elabora e ministra cursos que atendem às demandas dos movimentos sociais, mantendo uma estreita relação de cooperação com: Pastoral da Moradia; Pastoral Carcerária; MST (Movimento dos Sem Terra); Cáritas; AEC (Associação dos Educadores Católicos); Central de Movimentos Populares; Ação da Cidadania; Comitê Betinho dos Funcionários do Banespa; CPV (Centro Pastoral Vergueiro); Centro Gaspar Garcia; Frente Nacional dos Trabalhadores; JOC (Juventude Operária Católica); JUNTOS (Jardim Unido Num Trabalho de Obras Sociais); Sindicatos, organismos internacionais Secours Populaire Français e Santa Cruz”.

⁶ Atividades de formação, capacitação ocupacional e inclusão.