



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 04/11/2014 – ITEM 102

TC-001275/003/09

Órgão Público Concessor: Prefeitura Municipal de Paulínia.

Entidade Beneficiária: Centro de Ação Comunitária de Paulínia – CACO.

Responsáveis: Edson Moura (Prefeito) e Maria Regina Ferreira de Mattos e Moura (Presidente).

Assunto: Prestação de contas – repasses públicos ao terceiro setor. Justificativas apresentadas em decorrência da assinatura de prazo, pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini, publicada no D.O.E. de 25-08-09.

Exercício: 2008.

Valor: R\$16.197.347,92.

Advogados: Marcelo Palavéri, Flávia Maria Palavéri Machado, Fabiana Balbino Vieira, Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo, João Negrini Neto, Julio de Souza Comparini e outros.

Fiscalizada por: UR-3 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-3 – DSF-I.

RELATÓRIO

Examino a prestação de contas dos recursos repassados pela Prefeitura Municipal de Paulínia, originária de subvenção em favor do Centro de Ação Comunitária de Paulínia, no valor de R\$ 16.197.347,92 (dezesesseis milhões e cento e noventa e sete mil, trezentos e quarenta e sete reais e noventa e dois centavos), no exercício de 2008.

Fiscalização, após análise dos documentos constantes dos autos, opinou pela notificação dos responsáveis tendo em vista as seguintes ocorrências:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

JUNTO AO ÓRGÃO CONCESSOR: a) ausência de demonstrativo e parecer técnico, evidenciando que a transferência de recursos representa vantagem econômica para o órgão concessor, em detrimento de sua aplicação; b) ausência de justificativas quanto ao critério de escolha da beneficiária; c) ausência de autorização legislativa específica para a totalidade dos repasses (autorizou-se, por meio da Lei nº 2.902/2007, o repasse de R\$ 13.911.114,00, entretanto, foi transferido o montante de R\$ 16.170.978,77).

Salientou, ainda, que a Presidente da entidade à época, Maria Regina Ferreira de Mattos e Moura, era esposa do então Prefeito Municipal, Edson Moura, situação que pode sugerir violação aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, agravada pela ausência de justificativas para escolha da beneficiária.

NA DEMONSTRAÇÃO DOCUMENTAL DO REPASSE E DOS GASTOS EFETUADOS PELA ENTIDADE BENEFICIÁRIA: a) demonstrativo de gastos inferior ao total dos repasses; b) pagamento de despesas do exercício de 2007, na importância de R\$ 470.840,48; c) despesas impróprias¹; d) dependência da entidade em relação aos repasses

¹ C.1) aquisição de kits de Natal, registrados nas notas fiscais nº 141860, 141861, 141862, 141863, 163226, 163297, 163298, 163299 e 163300, todas da Comercial João Afonso, que totalizaram R\$ 342.489,10;

C.2) confecção de materiais promocionais (canetas, bolsas personalizadas, camisetas, canecas e chaveiros), a entidade dispendeu R\$ 55.600,00; parte das despesas, R\$ 11.648,26, foi impugnada pela Comissão Municipal de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

efetuados, uma vez que a subvenção municipal representou 98,73% das receitas do "CACO", o que mostra que a entidade não é autossustentável, caracterizando a quase absoluta dependência do Poder Público.

Informou que a beneficiária faz uso de espaços públicos com fornecimento de água e energia elétrica, bem como de móveis e equipamentos, desde cadeiras até computadores, pertencentes à Prefeitura Municipal de Paulínia, conforme Termo de Declaração de fl.352. Entretanto, não foram localizados os televisores de plasma de 42 polegadas mencionados no Termo de Bens Patrimoniais, elaborado à época da fiscalização das contas anuais de 2009 da Prefeitura Municipal de Paulínia (fl.360).

Esclareceu, ainda, que "a propósito, consta do Boletim de Ocorrência de nº 1959/2008 (fl.362), o furto de 01 TV de 42" de LCD marca Philips, 15 monitores de 15" LCD, 01 teclado para computador, 15 Then Glayd, 01 micro-ondas. Apontou-se como vítima a Prefeitura, quando nos parece que os bens estavam sob a

Acompanhamento e Utilização de Repasses Municipais. A entidade solicitou 30 dias para efetuar a devolução, esgotado o prazo, não houve a restituição prometida.

C.3) pagamento de salários e encargos referentes a funcionários da entidade que desempenharam suas funções na Prefeitura Municipal somaram R\$ 314.668,91 que além de desrespeito ao princípio constitucional do concurso público para investidura em cargo público, aplicou os recursos em finalidade diversa daquela para a qual foi autorizada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

guarda do CACO, uma vez que o endereço citado no BO era utilizado no desenvolvimento de Programa da Entidade (fl.357). Não foi instaurada sindicância (fl.361)”.
.”

Por fim, constatou que algumas situações são reincidentes em relação aos exercícios anteriores².

Devidamente notificados, conforme despacho publicado no DOE de 25/08/09, Edson Moura, ex-Prefeito do Município de Paulínia, encaminhou as justificativas de fls.424/433, evidenciando a importância da entidade para o Município, seja pelas suas ações de caráter assistencial, destacando os programas desenvolvidos, seja pela viabilidade econômica que suas ações proporcionam à administração, em face de estrutura e capacitação de seus profissionais.

Argumentou que a subvenção concedida ao Centro de Ação Comunitária se amoldou ao disposto no artigo 16 da Lei

² TC-2105/003/05 – relator Auditor Samy Wurman – sentença publicada no DOE de 05/06/13 – irregularidade com aplicação de multa de 900 UFESP’s – decisão mantida em grau de Recurso Ordinário – Relator – Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho – Acórdão publicado no DOE de 29/03/14;

TC-1252/003/07 – relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes – decisão de 1º Câmara – irregularidade com aplicação de multa de 500 UFESP’s – Acórdão publicado no DOE de 12/02/11 – decisão mantida em grau de Recurso Ordinário – Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues – Acórdão publicado no DOE de 03/07/12;

TC-1773/003/08 – relatora Cristiana de Castro Moraes – decisão de 1ª Câmara – irregularidade com aplicação de multa de 800 UFESP’s – Acórdão publicado no DOE de 12/02/12 – decisão mantida em grau de Recurso Ordinário – relator – Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo – Acórdão publicado no DOE de 02/07/14.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Federal 4.320/64, bem como o repasse foi devidamente autorizado pela Lei Municipal 2902/07 (dispõe sobre a estimativa da receita e a fixação da despesa para o exercício de 2008), Decreto 5722/08 (dispõe sobre a abertura de crédito adicional suplementar no valor de R\$ 2.700.000,00) e o Decreto 5698/08 (autorizou o repasse de R\$ 19.200,00, destinado ao projeto "Oficina de Vivências Culturais", tratando-se de um crédito adicional suplementar, resultante do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2007, recebidos da CPFL).

Alegou que a Prefeitura Municipal de Paulínia simplesmente repassou verbas para a Entidade, sem ter qualquer conhecimento sobre os valores totais de suas receitas.

Salientou que, além dos recursos advindos dos cofres públicos, o CACO "sobrevive" a partir da participação de empresas privadas, bem como em face de doações promovidas pelos associados.

Informou que a entidade firmou convênio com o Município de Paulínia objetivando a cessão de servidores municipais para a prestação de serviços na entidade, visando aprimorar o atendimento ao público e o auxílio na consecução dos projetos e ações desenvolvidas por ele, na realização de suas atividades.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

O Centro de Ação Comunitária de Paulínia juntou, às fls.434/460, sua defesa com 01 anexo, reiterando argumentos já ofertados, acrescentando que: a) as falhas apontadas pela Fiscalização são meramente formais, não impedindo o atendimento das finalidades dos programas desenvolvidos, tanto que, em 2008, conseguiram minimizar a carência e as necessidades dos munícipes, promovendo de maneira satisfatória e eficiente a inclusão social da população local; b) o valor de R\$ 19.200,00 refere-se a crédito suplementar autorizado pelo Decreto 5698/08, resultante do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2007, recebido da CPFL; sendo assim, foi lançado separadamente, no Balanço, das demais cotas de subvenção, a fim de facilitar a prestação de contas, bem como demonstrar transparência no lançamento contábil; c) eventuais impropriedades devem ser relevadas, tendo em vista a boa-fé que norteou os atos da Administração Pública, principalmente porque o interesse público não foi afetado; d) que a equipe de fiscalização extrapolou sua esfera de competência ao promover anotação quanto à ausência de demonstrativo e parecer técnico, evidenciando que a transferência de recursos representou vantagem econômica, já que invadiu o critério de conveniência e oportunidade das despesas públicas, o que, com o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

devido respeito, pertence exclusivamente ao Administrador Público;

e) argumentou que a Lei 2854/06 autorizou o repasse a título de subvenção para o exercício de 2007, no valor de R\$ 11.500.000,00; entretanto, em 17/09/07 o CACO solicitou suplementação à subvenção, a qual foi concedida por meio do Decreto 5586/07, com o complemento de R\$ 2.411.114,00. Contudo, a Prefeitura efetuou o repasse de R\$ 1.510.000,00, valor inferior ao autorizado e previsto, sendo esse o motivo da entidade realizar pagamentos de despesas referentes ao exercício de 2007 no início do exercício subsequente; f) os kits de natal constituíram-se de cestas de Natal doadas às pessoas carentes do Município, atendidas pelo Programa de Atenção à Família através do Projeto Plantão Social, com o objetivo de complementar a cesta básica; g) despesas com materiais promocionais – a entidade acreditou estar agindo de acordo com o Decreto 5655/08³ e que sem isso não poderia desempenhar os projetos e programas disponibilizados; h) não devolução da despesa impugnada pela Comissão Municipal de Acompanhamento e Utilização de Repasses Municipais no valor de R\$ 11.648,26 - informou que, conforme guia

³ Decreto 5655/08 – artigo 1º - Fica permitido ao CENTRO DE AÇÃO COMUNITÁRIA DE PAULÍNIA – CACO, o uso, a título precário e gratuito, das marcas municipais "Paulínia Magia do Cinema", "Troféu Menina de Ouro", "Escola Magia do Cinema", "Paulínia Film Comission" e "Theatro Municipal de Paulínia", a fim de serem utilizadas na confecção de produtos diversos, como camisetas, bonés, chaveiros e brindes, que serão vendidos em diferentes pontos do Município, visando à arrecadação de fundos para o financiamento de projetos sociais".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

de recolhimento (documento nº 08 do Anexo I), já promoveu tal devolução; i) despesas referentes aos salários e encargos dos funcionários da Entidade – alegou que a maior parte dos recursos se destinou ao pagamento dos profissionais responsáveis pelo monitoramento das atividades desempenhadas pelos munícipes.

Discorreu e citou doutrina acerca do mérito do ato administrativo discricionário.

No que concerne à dependência financeira, alegou que o “caráter suplementar da subvenção em apreço não foi descaracterizado, já que os recursos não se consubstanciaram em 100% das receitas da entidade beneficiada”.

Esclareceu que o CACO vem desenvolvendo mecanismos objetivando a captação de recursos de empresas privadas, por meio de reestruturação já iniciada.

Por fim, quanto à ligação entre a Prefeitura Municipal de Paulínia e a entidade, afirmou que “não existe qualquer fator legal que impeça que a direção da entidade seja exercida pela Sra. Maria Regina Ferreira de Mattos e Moura, pois foi o Conselho Consultivo do Centro de Ação Comunitária de Paulínia que a escolheu, elegeu e empossou na Presidência para o biênio de 2005/2007 e a reelegeu para o biênio de 2007/2009”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Diante do acrescido, os autos retornaram à Fiscalização, que manteve sua posição pela irregularidade da matéria, com exceção da ausência de autorização legislativa específica para a totalidade dos repasses e da falta de recolhimento da quantia impugnada pela Comissão de Avaliação.

Em 14/09/11, José Pavan Júnior, Prefeito à época, encaminhou a documentação de fls.483/581 alegando, em suma, que nos últimos anos o CACO vem passando por um processo de mudanças, tanto em seus projetos, quanto na forma de administrar, estando atento às legislações, tendências e práticas do terceiro setor, enfrentando o desafio de diversificar sua renda.

Salientou que a entidade apresenta propostas de trabalho através de programas e projetos de suma importância para o Município, bem como aplicou a totalidade de sua receita na realização de suas finalidades institucionais, conforme previsto em Plano de Trabalho previamente aprovado.

Informou, ainda, que: a) a partir do mês de julho de 2009 a entidade não mais efetuou o pagamento de convênio médico aos funcionários e em junho regularizou o pagamento de seguro de vida aos mesmos; b) não cede mais funcionários para a Prefeitura e, em 2010, apenas 01 funcionário do Executivo Municipal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

prestava serviço para o CACO; c) em 2010 a entidade dispensou 20 funcionários, o que contribuiu na redução de sua folha de pagamento, bem como ofereceu cesta de natal para os funcionários, porém com menor composição de itens e paga através de recursos próprios; d) não entrega mais os "kits de Natal" às famílias atendidas; e) o número de doações de cestas básicas às famílias carentes teve o seu montante reduzido consideravelmente no decorrer dos últimos anos; f) a entidade teve suas contas auditadas nos exercícios de 2004, 2005 e 2006 através de Auditoria Independente e nenhuma irregularidade insanável foi apontada; g) atualmente a Prefeitura Municipal, ao concluir pela parceria com entidades privadas na consecução de atividades de seus interesses, ao contrário dos exercícios anteriores tem estabelecido efetivos mecanismos de planejamento e controle.

Diante do acrescido, ATJ e Chefia se manifestaram pela irregularidade da matéria, por entenderem que os documentos ofertados não alteraram a situação processual.

O processo foi retirado de pauta da sessão de 16/09/14, em face de requerimento dos patronos do ex-Prefeito José Pavan Júnior, solicitando prazo para apresentação de justificativas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Em 22/09/2014 os interessados obtiveram vista dos autos, nada sendo acrescido.

É o relatório.

EHRA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

A Fiscalização apontou falhas na prestação de contas, entre elas, e em especial, a quase total dependência financeira da entidade dos repasses efetuados pelo Poder Público.

Verifico que, no caso concreto, não se está diante de situação em que a legislação autoriza a concessão de subvenção social, uma vez que as transferências efetivadas à entidade corresponderam a 98,73% de toda receita do exercício, não se tratando, portanto, de suplementação, mas de receita essencial ao funcionamento da Entidade.

Conforme salientado nos autos dos TCs-1252/003/07 e 1773/003/08, a subvenção social necessariamente deve ter o caráter de suplementação de recursos de origem privada aplicados na prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que essa suplementação revelar-se mais econômica.

Ademais, a Prefeitura não trouxe a comprovação de que o repasse de subvenções sociais à Entidade Beneficiária era realmente a opção que melhor atendia ao princípio da economicidade.

Quanto à alegação de José Pavan Júnior, ex-Prefeito do Município de Paulínia, de que no exercício de 2010 várias medidas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

foram adotadas visando à melhoria da parceria, em nada influenciam no julgamento da prestação de contas em exame, uma vez que relativas ao exercício de 2008.

Não se apontou, entretanto, desvio ou locupletação de quem quer que fosse, tendo o CACO prestado a atividade para a qual foi constituído.

Entretanto, não se pode manter o sistema de subvenção, por todo o exposto.

Assim, **voto no sentido da irregularidade da prestação de contas dos recursos repassados pela Prefeitura Municipal de Paulínia ao Centro de Ação Comunitária de Paulínia no exercício de 2008, no valor R\$ 16.197.347,92 (dezesseis milhões, cento e noventa e sete mil, trezentos e quarenta e sete reais e noventa e dois centavos). Em face de pagamento de despesas do exercício de 2007, da aquisição de kits de Natal e confecção de materiais promocionais, condeno a entidade beneficiária à devolução do montante de R\$ 857.281,32 (oitocentos e cinquenta e sete mil, duzentos e oitenta e um reais e trinta e dois centavos), devidamente atualizado de acordo com a variação do índice IPC-FIPE, até a data do efetivo recolhimento. Fica a Entidade suspensa para**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

novos recebimentos, enquanto não regularizar a situação perante esta Corte.

Em face da jurisprudência deste Tribunal⁴, deixo de condenar a beneficiária à devolução do numerário recebido no valor de R\$ 15.340.066,60, posto que a Municipalidade se valeu dos serviços prestados pelos funcionários contratados pela Entidade, sendo impossível restituir-lhes a força laboral despendida, bem como porque as atividades exercidas pelo Ente reverteram em favor da população local.

Determino, ainda, que a Prefeitura Municipal de Paulínia cesse a subvenção ao Centro de Ação Comunitária de Paulínia, uma vez que a entidade depende em 98,73% do Poder Público para o seu funcionamento, contrariando a legislação que autoriza sua concessão.

Ocorrido o trânsito em julgado, o atual Chefe do Executivo deverá ser comunicado, por ofício, que o Tribunal aguarda,

⁴ TC-277/016/10 – relator – Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, sentença publicada no DOE de 04/08/11;
TC-722/014/09 – relator – Conselheiro Robson Marinho, sentença publicada no DOE de 09/11/11;
TC-230/012/09 – relator – Conselheiro Antonio Roque Citadini, sentença publicada no DOE de 06/03/12;
TC- 58/014/10 – relator – Auditor Substituto de conselheiro Antonio Carlos dos Santos, sentença publicada no DOE de 21/04/12 e
TC-27/012/09 – relator – Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, sentença publicada no DOE de 15/02/11.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

por 60 dias, informações sobre as providências por ele adotadas visando à reintegração ao Erário do valor impugnado, tendo em vista a eficácia de título executivo conferida às decisões desta Corte, consoante artigo 85 da Lei Complementar 709/93.

Remeta-se cópia integral do processo ao Ministério Público do Estado, para eventuais providências por parte daquela Instituição.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro