



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

RELATOR - CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI

4ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, dia 01/03/2016

ITENS 42 a 45

Processo: TC-006483/026/09

Conveniente: Prefeitura de Osasco.

Conveniada: Associação Desportiva Classista Finasa.

Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Emidio de Souza (Prefeito), Valmir Prascidelli (Secretário de Esportes Recreação e Lazer), Renato Afonso Gonçalves (Secretário de Assuntos Jurídicos), Antonio Dantas (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Osasco) e Antônio Celso Marzagão Barbuto (Presidente).

Objeto: Transferência de recursos financeiros do Fundo Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (FUNCAD), gerido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Osasco, para a ADC Finasa, com a finalidade de construção do Centro de Desenvolvimento Esportivo Finasa Osasco.

Em Julgamento: Convênio firmado em 14-09-07. Valor - R\$7.056.000,00. Termo de Rescisão firmado em 07-08-08. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, pelo Conselheiro Fulvio Julião Biazzi e Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, em 01-04-09, 17-11-10 e 03-02-12.

Advogado(s): Claudia Elena Bonelli, Carolina Caiado Lima Rodrigues, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos, Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Graziela Nóbrega da Silva, Caio Cesar Benício Rizek, Renato Afonso Gonçalves, Arthur Scatolini Menten, Thalita Machado Xavier Telles, Thaísa Toledo Longo, Adriana Ferreira, João Batista de Moraes, Vinícius de Moraes Felix Dornelas e outros.

Fiscalizada por: GDF-3 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-2 - DSF-I.

Processo: TC-009043/026/09

Conveniente: Prefeitura de Osasco.

Conveniada: Associação Desportiva Classista Finasa.

Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Emidio de Souza (Prefeito), Renato Afonso Gonçalves (Secretário de Assuntos Jurídicos), Antonio Dantas (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Osasco), Antônio Celso Marzagão Barbuto (Presidente), João Arnaldo Guyoti, Paulo Roberto Grecco e Mario Helio de Souza Ramos.

Objeto: Transferência de recursos financeiros do Fundo Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (FUNCAD),



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

gerido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Osasco, para a ADC Finasa, com a finalidade de construção do Centro de Desenvolvimento Esportivo Finasa Osasco.

Em Julgamento: Convênio firmado em 07-08-08. Valor - R\$20.946.500,00. Termos de Aditamento firmados em 07-08-09, 17-12-09 e 23-06-10. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, pelo Conselheiro Fulvio Julião Biazzini e Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, em 01-04-09, 17-11-10 e 03-02-12.

Advogado(s): Claudia Elena Bonelli, Carolina Caiado Lima Rodrigues, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos, Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Graziela Nóbrega da Silva, Caio Cesar Benício Rizek, Renato Afonso Gonçalves, Arthur Scatolini Menten, Thalita Machado Xavier Telles, Thaísa Toledo Longo, Adriana Ferreira, João Batista de Moraes, Vinícius de Moraes Felix Dornelas e outros.

Fiscalizada por: GDF-3 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-2 - DSF-I.

Processo: TC-016463/026/10

Órgão Público Concessor: Prefeitura de Osasco.

Entidade(s) Beneficiária(s): Associação Desportiva Classista Finasa.

Responsável(is): Emídio de Souza (Prefeito) e Antônio Celso Marzagão Barbuto (Presidente).

Assunto: Prestação de contas - repasses públicos ao terceiro setor. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, pelo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, publicada(s) no D.O.E. de 09-07-10, 17-11-10 e 03-02-12.

Exercício: 2008.

Valor: R\$22.523.643,24.

Advogado(s): Renato Afonso Gonçalves, Arthur Scatolini Menten, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos, Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Caio Cesar Benício Rizek, Claudia Elena Bonelli, Carolina Caiado Lima Rodrigues, João Batista de Moraes e outros.

Fiscalizada por: GDF-3 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-1 - DSF-II.

Processo: TC-016464/026/10

Órgão Público Concessor: Prefeitura de Osasco.

Entidade(s) Beneficiária(s): Associação Desportiva Classista Finasa.

Responsável(is): Emídio de Souza (Prefeito) e Antônio Celso Marzagão Barbuto (Presidente).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assunto: Prestação de contas - repasses públicos ao terceiro setor. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, pelo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, publicada(s) no D.O.E. de 17-11-10 e 03-02-12.

Exercício: 2007 e 2008.

Valor: R\$7.072.948,38.

Advogado(s): Renato Afonso Gonçalves, Arthur Scatolini Menten, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos, Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Caio Cesar Benício Rizek, Claudia Elena Bonelli, Carolina Caiado Lima Rodrigues, João Batista de Moraes e outros.

Fiscalizada por: GDF-3 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-1 - DSF-II.

RELATO EM CONJUNTO OS ITENS 42 A 45.

Tratam os autos de convênios, aditamentos e prestações de contas de ajuste entre Prefeitura de Osasco e Associação Desportiva Classista FINASA, antiga denominação de ADC - Bradesco Associação Desportiva Classista, objetivando transferência de recursos financeiros do Fundo Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (FUNCAD), gerido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Osasco com a ADC/FINASA com a finalidade de construção do Centro de Desenvolvimento Esportivo FINASA Osasco, conforme disposto no Plano de Trabalho.

Fiscalização opinou pela irregularidade dos atos em exame, levantando os seguintes questionamentos:

-NO CONVÊNIO n° 108/07 (TC-6483/026/09) E CONVÊNIO n° 76/08 (TC-9043/026/09): -Não demonstrada a exceção impeditiva de qualificação da conveniada como OS ou OSCIP; -Não atendimento à previsão legal descrita no §2º, do art.116 da LF 8.666/93; -Ausência de Plano de Trabalho aprovado pela Administração Municipal; -Finalidade estatutária da entidade não guarda relação com o objeto do convênio; -Não previsão de contrapartida por parte da entidade conveniada; -Onerada a funcional programática



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

incorreta; -Falta de publicidade dos valores do convênio, em ofensa ao art.3º da LF 8.666/93; -Estatuto da entidade conveniada não prevê sua manutenção com recursos públicos.

-NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS (TC-16463/026/10) E (TC-16464/026/10): -Não houve encaminhamento de documentos da prestação de contas para exame, contrariando art.36 das Instruções nº 02/2007.

Notificada, nos termos e para os fins do inciso XIII, do artigo 2º, da Lei Complementar nº 709/93, a Origem acostou suas alegações e documentos.

Associação Desportiva Classista - Bradesco, ADC Bradesco, entidade sem fins lucrativos, apresentou justificativas declarando desenvolver há mais de 20 anos programas voltados à inclusão social de meninas por meio da prática de esportes, através de núcleos de formação. Atua em programas custeados com recursos incentivados pela Organização Bradesco, direcionados ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUNCAD). ADC Bradesco e o Município de Osasco celebraram os Convênios nº 108/07 e 76/08 para viabilizar a construção do Centro de Desenvolvimento Esportivo da ADC Bradesco ("Centro Esportivo") em Osasco e, com isso aprimorar a execução das atividades assistenciais do Projeto Núcleos de Formação. Os recursos aportados no fundo tiveram 100% de origem em valores fornecidos pela Organização Bradesco, dentro do limite de 5% da renda bruta, conforme previsto no art. 260 da Lei Federal nº 8.242/91. Observou a entidade que doadoras de recursos incentivados a fundos responsáveis pelo gerenciamento destes recursos têm a faculdade de escolha de projetos sociais e entidades sem fins lucrativos aos quais os valores serão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

direcionados, aspecto corroborado pelos artigos 5º e 7º, inc. VII da Lei Municipal nº 2.400/91.

Secretaria-Diretoria Geral opinou pela regularidade da matéria, observando em seu parecer: *"Em que pese o convênio objetivar a construção do Centro de Desenvolvimento Esportivo, que o alvo final era a reunião, em um espaço de referência, das 2.800 meninas atendidas em 51 núcleos e das 200 meninas atendidas em núcleos especializados, conforme se depreende da publicação dos resultados das análises dos projetos submetidos à apreciação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMCDA (fls.02/04, TC-9043/026/09. Tal é assim, por decorrência do projeto da ADC FINASA, cujo eixo de atuação é apoiar o processo educacional formal por meio do esporte, aprovado e deferido com recursos do FUNCAD pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Osasco, conforme se vê na publicação oficial de 15-02-07 (fls.03, TC-9043/026/09)." [...] "Por sua vez, a Associação aduz que os recursos por ela recebidos não são originários do Tesouro Municipal, porquanto as empresas das organizações Bradesco efetuaram doações ao FUNCAD direcionadas para a execução do Projeto, bem como, se não houvesse tal Convênio, não seria possível construir o Centro Esportivo, haja vista o Município não possuir recursos para tal (fls.386 e 519/520)." Quanto à legislação que criou o FUNCAD e abordou a destinação de seus recursos, observou, às fls.1233, que: "A Lei Municipal nº 2.980/94, instituidora do FUNCAD, tratou da matéria em seu art.4 nesses termos: 'Todos os recursos destinados deverão ser contabilizados como receita orçamentária municipal [...], obedecendo sua aplicação às normas gerais do direito financeiro'."*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Mais uma vez notificados, os responsáveis trouxeram novos esclarecimentos, demonstrando a compatibilidade estatutária da beneficiária com o objeto do ajuste, e ainda que a legislação que instituiu o FUNCAD prevê o financiamento de projetos complementares às políticas públicas de criança e adolescentes.

Manifestação conclusiva de assessoria, na égide jurídica, foi pela irregularidade, consignando que *"Inferese que o FUNCAD por ser um Fundo Municipal se constitui de valores públicos que são utilizados no desenvolvimento das políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente. Assim sendo, os recursos repassados pelas empresas pertencentes ao Grupo Bradesco, pelo benefício da Lei Federal nº 8.069/90 (art. 260, II) se tornam públicos pelo abatimento concedido legalmente."*

Chefia de Assessoria Técnico-Jurídica concluiu pela irregularidade da matéria.

O processo esteve em pauta na sessão da Segunda Câmara de 10-02-15, quando o **Ministério Público de Contas** considerou: *"O que justifica a atenção específica do **Parquet** de Contas sobre esses processos, primeiro, é o fato de uma entidade sem fins lucrativos, mas vinculada à entidade doadora, que no caso é o Bradesco, o Banco Bradesco destina recursos, via Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente ao município de Osasco, mas estabelece como destinatário específico - como se pudesse eleger a quem o dinheiro vai chegar - uma entidade, uma associação vinculada direta ou indiretamente ao próprio Bradesco. É claro que a legislação em relação à possibilidade de se beneficiar com dedução fiscal, incentivos fiscais, na área do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, ela não permite, e é*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

uma legislação que vai perceber toda a sua regência não a nível municipal - a legislação relativa a como as empresas, as próprias pessoas físicas podem destinar parcela do que pagariam como imposto de renda para os Fundos Municipais de Direitos de Crianças e Adolescentes é uma legislação federal, porque se trata de um incentivo fiscal da União -, não cabe ao município permitir em uma lei sua qualquer estabelecimento de conexão entre quem doa e qual é a destinação do fundo. É muito importante que isso seja um pressuposto, é um ponto de partida. A dedução que beneficia a quem quer fomentar a criança e o adolescente, inclusive recurso gerido com controle do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, quem quer beneficiar esse tipo de suporte não pode eleger aprioristicamente a quem vai se destinar, senão teríamos algo análogo à Lei Rouanet. A Lei Rouanet permite, porque se faz previamente um credenciamento de projetos aprovados pelo Ministério da Cultura. Vejam a diferença, a Lei Rouanet prevê um incentivo fiscal, mas que se tenha um parâmetro de aprovação de projetos em uma seleção pública pelo próprio Ministério da Cultura, diferentemente do que ocorre aqui, em que o município de Osasco aceita que o Banco Bradesco faça doação nominal a que aplicação - o recurso que ele está gozando - de incentivo fiscal vai se destinar. Nesse sentido, parece-me uma quebra da própria vedação do artigo 167, inciso IV, uma vinculação que não cabe ao doador estabelecer, ele doa ao Fundo e o Fundo é que determina como será a aplicação dos recursos.

Tudo bem que nos presentes autos se dá notícia de que houve uma análise de que o Conselho teria feito aferição de conformidade, mas houve uma espécie de doação condicional. A Lei Municipal admite doação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

condicional, doação sob condição de aplicar-se ali ou acolá; essa doação não tem validade nos termos da lei de regência. E é por isso que neste caso a própria lei municipal é que deveria estar em cheque. Nesse caso, parece-me, Vossas Excelências, independentemente da análise de quantas crianças foram atendidas ou não, parece-me ser recomendável o encaminhamento de ofício ao Parquet Estadual, para que eventualmente ajuíze, se julgar cabível, a ação de controle de conformidade desta lei em face ao ordenamento brasileiro. A Lei Municipal não é válida por pretender dispor sobre como a União estabelece seus regimes de incentivos fiscais e cria um comportamento pernicioso para o próprio direito da criança e do adolescente, como se um Banco pudesse escolher o que é o melhor, e não o próprio Conselho, e não a própria Municipalidade. Fazer doação condicional, doação atrelada à condição de doação, doação com encargo, doação direcionada, isso efetivamente não se aplica, não para esse regime de incentivo fiscal.

É como pugnamos, pela irregularidade, com encaminhamento de ofício ao Parquet Estadual, para que eventualmente apure algum cabimento de ação de conformidade constitucional da Lei Municipal em questão, que é a Lei Municipal n° 2.400 de 91."

Determinada diligência, os interessados foram mais uma vez notificados e apresentaram novas justificativas (fls.1294/1362).

ADC BRADESCO - ASSOCIAÇÃO DESPORTIVA CLASSSITA, alegou em síntese que: -Todo o ajuste se encontra em conformidade com as normas legais, como: LF 8.069/90 (ECA); LF 8.242/91; CF-1988, art.227, e E.C. n° 65/2010; LF 8.242/91 (CONANDA); Resoluções CONANDA n° 94/04 e 137/2010; -



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Os questionamentos do Parquet não justificam a insegurança jurídica na avença, uma vez que o Estado pode firmar parcerias com organizações não-governamentais na execução de projetos específicos; -A execução de programas de atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente baseia-se nas Leis 8.069/90 e 8.242/91; -A participação de organizações não-governamentais é considerada legal, essencial e indispensável a esses programas; -As doações ao FUNCAD, expressas no artigo 260 da LF 8.069/90, constituem instrumento de realização da vontade do legislador constituinte; -A investidura do CONANDA na formulação de normas gerais de políticas de atendimento à criança e ao adolescente é consagrada no texto da LF 8.242/91; -Os instrumentos de normatização (Resoluções do CONANDA) consagram a validade dos Projetos Específicos resultantes das doações feitas pelas organizações não-governamentais; -O processo de iniciação do projeto e sua aprovação final pela Prefeitura de Osasco obedeceram aos critérios de seletividade, impessoalidade, legalidade, moralidade, publicidade, eficiência, supremacia do interesse público, finalidade e razoabilidade.

PREFEITURA DE OSASCO aduz em sua defesa que: -Os atos ora examinados se revestiram da legitimidade dos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência; -A legislação municipal que criou o fundo para a criança e o adolescente insere-se na égide da LF 4.320/64 e da Carta Magna; -Os incentivos fiscais são válidos, legais e alcançaram os objetivos do FUNCAD; -Não há que se falar no caso de doação condicional, doação atrelada, doação com encargo ou direcionada; -Realizou-se a doação pura e simples de modo a atender o previsto na Lei Municipal que dá cumprimento às



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Leis Federais 8.069/90 e 8.242/91 e à Resolução CONANDA n° 137; -A Prefeitura atendeu aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, evidenciando a legalidade de todos os atos praticados.

Novamente acionada, **Assessoria Técnico-Jurídica** manteve seu posicionamento pela irregularidade da matéria, observando (fls.1365/1366): *"Ocorre, contudo, que o parágrafo único, V do art. 16 da Resolução CONANDA n° 137, de 21-01-10, Seção IV, Das condições de Aplicação dos Recursos do Fundo, assim dispõe, "in verbis": 'Art. 16. Deve ser vedada a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinado pela lei que o instituiu, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública previstas em lei. Esses casos excepcionais devem ser aprovados pelo plenário do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente para: **Parágrafo Único.** Além das condições estabelecidas no **caput**, deve ser vedada ainda a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para: [...] **V-** Investimentos em aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados, ainda que de uso exclusivo da política da infância e da adolescência.'*

Infere-se, assim, que a utilização dos recursos do FUNCAD empregados na Construção do Centro de Desenvolvimento Esportivo Finasa Osasco, objeto do Convênio analisado, representa hipótese vedada pelo CONANDA."

Chefia de Assessoria Técnico-Jurídica seguiu o mesmo diapasão de irregularidade da matéria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Foi garantido ao Ministério Público de Contas o direito de vista dos autos, que o exerceu nos termos do Ato nº 06/14-PGC, publicado no D.O.E. de 08-02-14.

É o relatório.

Voto.

Em exame termos de convênio e aditamentos celebrados entre Prefeitura de Osasco e Associação Desportiva Classista FINASA - ADC Bradesco, objetivando construção de centro esportivo, que apresentou falhas não sanadas ao longo da instrução.

Observo que o ajuste não demonstrou amparo na legislação aplicável, especialmente na Resolução CONANDA nº 137, de 21-01-10, por não se adequar a aplicação dos recursos do fundo à finalidade prevista na constituição do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Como consignou Assessoria Técnico-Jurídica, é ilegal o uso dos recursos do FUNCAD para aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados, ainda que de uso exclusivo da política da infância e da adolescência.

Ante ao exposto, acompanho as manifestações de Assessoria Técnico-Jurídica para votar pela irregularidade do convênio, dos termos de aditamento e das prestações de contas, com aplicação do contido no artigo 33, inciso III, alíneas "a", "b" e "c" da Lei Complementar nº 709/93. Deixo, no entanto, de propor a devolução dos valores repassados, uma vez que o centro esportivo infantil construído ficou integrado ao patrimônio do Município de Osasco.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Determino também aplicação dos incisos XV e XXVII do artigo 2º do mesmo diploma legal, para os oficiamentos de estilo. Determino finalmente o encaminhamento de cópias dos autos ao Ministério Público do Estado para as providências de sua alçada.

É o meu voto.

São Paulo, 1º de março de 2016.

**ANTONIO ROQUE CITADINI
Conselheiro Relator**