



PROCESSO TCM nº 10.479-09

Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Lauro de Freitas

Origem: 3ª Coordenadoria de Controle Externo

Gestora: Moema Isabel Passos Gramacho, ex-Prefeita

Exercícios Financeiros: 2005/2006/2007/2008

Relator: Cons. Paolo Marconi

RELATÓRIO/VOTO

Trata o presente processo de **Auditoria** realizada no Município de **Lauro de Freitas**, em atendimento ao **Ato nº 227**, de 05/09/2009, da Presidência desta Corte de Contas, para apuração da regularidade da aplicação de recursos públicos repassados às OSCIP's **Instituto Brasil Preservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável e União Brasileira de Desenvolvimento Social – UNIBRAS**, nos respectivos valores de **R\$ 1.233.089,70 e R\$ 7.545.912,69** nos exercícios financeiros de 2005/2006/2007/2008, de responsabilidade da Gestora, Sr^a **Moema Isabel Passos Gramacho**.

Segundo a peça inaugural, quando da análise da prestação de contas do exercício de 2007 da Prefeitura Municipal de Lauro de Freitas, foi constatado que não houve prestação de contas dos elevados recursos repassados pela Municipalidade às entidades acima identificadas, impondo-se a realização da tomada de contas e concomitante auditoria para verificação do cumprimento dos objetivos dos contratos celebrados.

Para as atividades auditoriais o mencionado Ato designou os servidores César Olegário Veloso Pessoa, Analista de Controle Externo, José Leopoldino Oliveira Júnior, economista e Eduardo Martins de Andrade Filho, administrador, que apresentaram o incluso **Relatório de Auditoria** de fls. 07/41, ao qual foi aditado o **Relatório Complementar** de fls. 674/693, subscrito pelos servidores Evaristo Barbieri dos Reis, Técnico de Inspeção de Obras e Mércia dos Santos Pinheiro Costa, engenheira civil.

Em conformidade com a Lei Complementar Estadual nº 006/91 e legislação correlata, os trabalhos realizados pelos Técnicos deste Tribunal tiveram por objetivos verificar:

- 1. a fidedignidade dos dados de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, quanto aos aspectos da legalidade e legitimidade da gestão dos responsáveis pelos setores auditados;**
- 2. a observância pela contratante à legislação específica e às normas correlatas às OSCIP's, bem como a submissão destas às normas regedoras da Administração Pública;**
- 3. os procedimentos administrativos e contábeis concernentes à contratação das OSCIP's.**

Segundo o Relatório de Auditoria, a equipe técnica responsável pelos trabalhos consignou que **"apesar da boa vontade demonstrada pela Gestora, Secretários e servidores do Município no atendimento à equipe de auditoria, houve algumas limitações e restrições, motivados por: deficiência do Sistema de Controle Interno; ausência ou não fornecimento de documentos que deveriam fazer parte do escopo; grande lapso temporal entre o período de execução da despesa realizada pelo Executivo e a data da auditoria"**.

Instituto Brasil Preservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável

Os documentos constitutivos do **Instituto Brasil Preservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, acostados aos autos, dizem que ela é uma instituição civil de direito público privado, de caráter sócio ambiental e cultural, sem fins lucrativos, com autonomia financeira e patrimonial e que tem por finalidade promover o desenvolvimento sustentável, bem como o fomento de economia solidária, a educação, a saúde e desenvolvimento da assistência social, a preservação e a conservação do meio ambiente e de toda e qualquer estrutura física dos patrimônios históricos ou sociais, artísticos e culturais do País.

O Relatório de Auditoria registra que por solicitação da Secretaria de Educação do Município e após parecer favorável da Procuradoria, a Prefeitura celebrou com o Instituto Brasil CONVÊNIO de Cooperação Técnico Científica e Financeira denominado **Projeto PARES – Partilhando Responsabilidades**, instrumento que objetivava a capacitação, treinamento e atualização dos profissionais de educação, manutenção do ensino e da parte física da rede municipal de ensino, no desenvolvimento de programas e projetos educacionais voltados para o educando integrado à comunidade, junto às suas unidades escolares, para o que foram repassados **R\$ 4.420.000,00** nos exercícios de 2005 a 2008.

Com a mesma entidade foi feito **Termo de Parceria** denominado **Projeto Fábrica da Cidadania**, visando estimular o desenvolvimento profissional de 200 (duzentos) adolescentes, com idade entre 17 e 21 anos, munícipes de Lauro de Freitas, estudantes da Escola de Cadetes, participantes do PETI e do Agente Jovem, ou egressos do ensino médio de atividades técnico profissionalizantes, para suprir necessidades do segmento educacional local e atender às exigências do mercado.

Esse Projeto deveria ser desenvolvido a partir de janeiro de 2006, em uma fábrica de artefatos de couro e tecidos a ser instalada em Villas do Atlântico, onde também funcionaria a Cooperativa dos Trabalhadores de Lauro de Freitas, reunindo profissionais autônomos para produção e comercialização dos bens, servindo de base para treinamento dos alunos da Fábrica Cidadã, sendo desembolsados **R\$ 1.430.178,36** pela Municipalidade para esse desiderato, nos exercícios financeiros de 2005 a 2008.

Da análise da formalização, execução e prestação de contas do Convênio e do Termo de Parceria em referência, os técnicos deste Tribunal fazem as seguintes observações:

Do Convênio

- ausência de cláusulas estabelecendo os valores e dotações específicas para a sua operacionalização;
- não identificação da designação de pessoal qualificado para a operacionalização dos programas e projetos desenvolvidos, e programação dos cursos e seminários, bem como o

- acompanhamento e avaliação dos trabalhos nas unidades escolares;
- ausência dos Relatórios Mensais e Relatórios Anuais ou encaminhados de forma sucinta, abordando apenas aspectos gerais do programa e não indicando os quantitativos das ações desenvolvidas.

Do Termo de Parceria

- ausência de concurso para escolha do projeto, conforme determina o art. 23, da Lei Federal nº 9790/99;
- ausência de comprovação de publicação integral na imprensa oficial do extrato do relatório da execução física e financeira e do regulamento próprio contendo os procedimentos que seriam adotados para promover a aquisição ou contratação de quaisquer bens, obras e serviços, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência;
- descompasso entre o repasse de recursos e a prestação de contas, especialmente no exercício de 2005, quando foi realizada despesa pelo Instituto Brasil no valor de R\$ 25.334,54, quando o primeiro repasse efetuado pelo Município só ocorreu em 11.01.2006;
- ausência de comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados;
- ausência de prestação de contas no valor de **R\$ 8.289,12**, tendo em vista que não vieram aos autos os comprovantes atinentes aos itens 250, 280, 282, 284, 307 e 308 do Demonstrativo da Execução da receita e despesa – 2005 a 2008;
- omissão do Controle Interno na verificação de prazos e emissão de parecer sobre a regularidade da prestação de contas pela entidade parceira, conforme determina o art. 12, da Resolução TCM nº 1.120/05.

União Brasileira de Desenvolvimento Social – UNIBRAS

A **União Brasileira de Desenvolvimento Social – UNIBRAS** é também uma instituição civil de direito privado, sem fins lucrativos, qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse

Público, cuja finalidade é promover a assistência social gratuitamente, a saúde e educação, o desenvolvimento sustentável, bem como experimentar, de forma não lucrativa, novos modelos sócio produtivos e sistemas alternativos de comércio, produção, emprego e crédito, a preservação e a conservação do meio ambiente e de toda e qualquer estrutura física, dos patrimônios históricos ou sociais, artísticos e culturais do País.

Com essa entidade a Prefeitura de Lauro de Freitas celebrou cinco Termos de Parceria, com ações voltadas para o SAMU – Serviço de Atendimento Médico de Urgência, PSF – Programa de Saúde da Família, Programa de Endemias, PACS – Programa de Agentes Comunitários de Saúde e CAPS - Centro de Atendimento Psicossocial, conforme minudentemente descritos no Relatório de Auditoria, repassando **R\$ 18.276.258,95** à UNIBRAS, nos exercícios de 2005 a 2008.

Após relatar os aspectos administrativos que envolveram os **Termos de Parceria** acima identificados, com a especificação dos objetivos de cada um desses instrumentos, da quantificação dos recursos repassados e da aplicação desses recursos, o Relatório de Auditoria aponta, em síntese, os seguintes achados em comum:

“Termos de Parceria

- contratação sem respaldo legal - foram voltados exclusivamente para terceirização de mão de obra, apesar da amplitude de seus objetos. Não apenas pela natureza dos programas – como atividade própria do Estado, mas também pela sua regulamentação específica -, denota-se que a sua delegação a terceiros não possui respaldo legal, configurando burla à disposição do inciso II, do art. 37, da Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Encontram-se anexos aos processos de pagamento a relação de profissionais contratados com indicação do cargo e salário.

Os quantitativos de pessoal contratado através dos Termos de Parcerias estão no quadro abaixo:

Termo de Parceria – Programa	Pessoal contratado – Quantitativo
PSF	61

SAMU	12
Acoes de Saúde	81
PACS	144
CAPS	15
TOTAL DE CONTRATADOS	313

- Cobrança indevida de **Taxa de Administração** de **R\$ 1.313.389,37** (um milhão, trezentos e treze mil, trezentos e oitenta e nove reais, trinta e sete centavos); a UNIBRAS atuou no mesmo patamar das empresas como se “privada” fosse, sem respaldo legal, uma vez que nos referidos Termos de Parceria e planilhas não registram a cobrança da Taxa de Administração de 10% (dez por cento);
- ausência de Relatórios conclusivos acerca dos resultados atingidos, de acordo com os programas de trabalho, com base nos indicadores de desempenho (cláusula sexta dos termos de parceria);
- ausência da Comissão de Avaliação composta por dois representantes do parceiro público, um da UNIBRAS e um do Conselho de Política Pública (Item II, letra e, cláusula terceira dos termos de parceria);
- ausência de publicação no Diário Oficial do Relatório de Execução Física e Financeira, de acordo com o modelo constante do Anexo II, do Decreto 3.100, de 30 de junho de 1999 (Item III, cláusula quinta dos termos de parceria);
- ausência de comprovação da prestação de contas. Conforme determina a cláusula 5ª dos termos de parceria a UNIBRAS teria até o dia 28 de fevereiro do exercício subsequente como prazo para prestação de contas de todos os recursos recebidos do Município, mas somente após ser deflagrada a presente auditoria as referidas prestações de contas foram apresentadas, em 17/08/2009;
- ausência de comprovação de que foi dada ciência pelos responsáveis pela fiscalização do termo de parceria a este Tribunal de Contas dos Municípios, das irregularidades na utilização dos recursos repassados à UNIBRAS nos exercícios de 2005 a 2008, conforme estipulado no § 3º, da cláusula 5ª do respectivo termo, e de manifestação da municipalidade sobre os serviços executados;

- ausência de manifestação do Controle Interno acerca das ilegalidades e irregularidades dos termos de parceria e da não prestação de contas da UNIBRAS”.

A Gestora foi notificada para se manifestar sobre a auditoria realizada, através do Edital nº 230/2013, publicado no DOE de 22/10/2013. Findo o prazo ali consignado ela solicitou sua dilação (fls. 656), sendo-lhe deferido mais 15 dias, vindo oferecer sua defesa às fls. 659/666, através do processo nº 18578-13.

Contesta inicialmente a jurisdicionada o registro feito no Relatório de Auditoria sobre a **ausência de concurso para escolha do projeto**, conforme determina o art. 23, da Lei Federal nº 9790/99, que dispõe que *“a escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público para celebração do Termo de Parceria, poderá ser feita por meio de edital de concurso de projetos pelo órgão estatal parceiro para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultorias, cooperação técnica e assessoria”*, sob argumento de que na dicção do mencionado dispositivo legal a realização de seleção de projetos para escolha da OSCIP é uma **discricionariedade** do Gestor, e não uma obrigação, tendo ela agido de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade.

Citando excertos doutrinários e jurisprudenciais sobre a matéria, assevera que a escolha da UNIBRAS, ao contrário do afirmado no Relatório de Auditoria, foi devidamente motivada e explicitada no parecer jurídico acostado aos procedimentos que antecederam a contratação e corroborados através da comprovação documental da entidade de que possuía capacidade técnica e “larga experiência” para execução do projeto proposto, não procedendo também, sob seu entendimento, a alegação de que não houve autorização legal para contratação direta de pessoal via entidade intermediadora de mão de obra, mas sim de viabilização de programas gratuitos de saúde e educação, adentrando mais adiante na seara do conceito legal e constitucional de entidades do terceiro setor e sua forma de atuação como auxiliares e parceiras da Administração Pública.

A Gestora também nega peremptoriamente ter havido irregularidade no repasse de recursos a título de Taxa de Administração, ministrando conceitos do lucro no campo do direito, que segundo

ela não pode ser confundido com remuneração, e que o fato de a contratada se tratar de uma entidade sem fins lucrativos isso não a exime de remunerar devidamente seus funcionários e dirigentes e também que não possa realizar atividades econômicas, desde que o lucro obtido seja revertido para atendimento das finalidades da organização.

Enfatiza, por fim, a Gestora que quanto ao registro de que não foram apresentados os Termos de Apostilamento não quer dizer que esses não existiram e que a prestação tardia das contas não significa necessariamente a ausência desta, manifestando entendimento de que os demais vícios apontados no Relatório são de natureza formal e que *“os próprios auditores afirmam, em análise a todos os termos de parceria auditados que os serviços foram executados com êxito total, tendo sido a comunidade plenamente atendida, o que reforça a ausência de prejuízo”*.

Protesta pela posterior juntada de documentos comprobatórios, considerando a *“vultuosa quantia e a extensão da documentação a ser analisada”*, requerendo nessas condições sejam ao final julgadas improcedentes as conclusões da Auditoria.

Diante disso, esta Relatoria resolveu lavrar o seguinte despacho às fls. 668: “À 3ª CCE, para complementar a Auditoria com a expressa e inequívoca comprovação da efetiva realização da prestação dos serviços previstos nos termos de parceria assinados com as OSCIPs UNIBRAS e Instituto Brasil Preservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, mesmo porque a Gestora afirma (fls. 666) que *“os próprios auditores afirmam (...) que os serviços foram executados com êxito total”*”.

Para atendimento desse desiderato foi editado o Ato nº 069, de 11 de fevereiro de 2011, da Presidência deste TCM, designando os servidores Mércia dos Santos Pinheiro Costa, engenheira civil e Evaristo Barbieri dos Reis, Técnico de Inspeção de Obras, para procederem as diligências e verificações necessárias, retornando os autos a este Gabinete com o incluso Relatório Complementar de fls. 674/693, ao qual se encontram anexados uma mídia eletrônica (CD), papéis de trabalho e outros documentos correlatos (fls. 694/836).

Após fazer um histórico dos fatos e documentos constantes destes autos e um breve relato das circunstâncias que envolveram os trabalhos auditoriais, esse instrumento apresenta os seguintes resultados:

“APURAÇÃO QUANTO À EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

No intuito de verificar a efetividade da prestação dos serviços, manteve-se contato com os responsáveis dos diversos setores da Prefeitura, indicados pelo Chefe do Gabinete, que teriam participado ou que tivessem sido beneficiados, de alguma forma, com os Programas supostamente implantados (Secretarias da Saúde e Educação e Escola de Cadetes Mirins). Entretanto, segundo informações, os agentes municipais que estariam à frente dos serviços contratados com as OSCIPS e os responsáveis pela operacionalização dos serviços supostamente prestados pelo Instituto Brasil e pela UNIBRÁS, no período em destaque (2005 a 2008), eram ocupantes de cargos de confiança e não mais fazem parte do quadro de servidores. Além de não se ter localizado documentos nos arquivos municipais, tem-se a informação de que a administração anterior, por ocasião da mudança de governo, teria queimado os documentos e informações contidas em pastas e papéis e apagado os arquivos constantes dos computadores das repartições, em especial aqueles da Secretaria de Educação.

Em visita aos diversos segmentos da Prefeitura tem-se apenas indícios da operacionalização dos serviços supostamente prestados pelo Instituto Brasil e pela UNIBRÁS, no período em destaque (2005 a 2008), indícios esses, obtidos por declaração dos entrevistados”.

“INSTITUTO BRASIL - PROJETO PARES

Firmado com o Município, o Convênio estabelece termo de cooperação técnico científica e financeira para capacitação, treinamento e atualização dos profissionais de educação, manutenção do ensino e da parte física da rede municipal de ensino.

Em entrevista, a Sra. Vânia Pessoa, servidora do quadro efetivo desde abril de 2006 como coordenadora pedagógica e a partir 2013 no cargo de Diretora do Departamento Pedagógico, presta os seguintes esclarecimentos:

– *declara que ao assumir o cargo de Diretora não teria encontrado nenhum vestígio documental dos serviços prestados pelo Instituto Brasil na administração anterior, entretanto confirma ter participado de alguns*

dos cursos promovidos pela entidade e direcionados aos gestores das escolas (diretores, vice-diretores e coordenadores);

– informa que a responsável técnica por esse Projeto junto à Secretaria Municipal de educação, à época, Sra. Maria Isméia de Carvalho, tinha se desligado da Prefeitura e estaria morando no Estado de Pernambuco;

– informa que sua genitora, Sra. Dinorá Pessoa, teria sido a responsável pela elaboração do teor pedagógico do Projeto Pares e que o Instituto Brasil não teria honrado os compromissos contratuais para com ela, tendo, inclusive, impetrado ação judicial para resolver a pendência;

– relata que, através do projeto Pares, foram ministrados cursos profissionalizantes na área de obras de construção civil, tais como pintura, serviços de pedreiro, instalações elétricas e outros. O público-alvo seriam os pais de alunos e moradores das vizinhanças das escolas, visando aproveitá-los nas reformas escolares;

– apresentou cópia, em mídia eletrônica – CD (fls. 699), de alguns documentos relativos ao Projeto Pares como: Certificados de participação em curso de qualificação; convite para evento de entrega de certificados; programação de capacitação em 5S; relatório sobre o curso de capacitação; relação de cadastrados (fls. 700 a 717) e também um Relatório sobre as atividades (fls. 718) desenvolvidas pela Escola Municipal Félix Cardoso de Araújo, no período de julho a dezembro de 2006, fornecido pela diretora daquele estabelecimento, Sra. Consolação Moreira Lima, onde consta, dentre outros assuntos: elaboração do Projeto “Aprendendo a Trabalhar com Qualidade”, a ser apresentado ao Instituto Brasil para participação em concurso a ser realizado em outubro do ano seguinte.

Visitadas algumas unidades escolares e entrevistados seus responsáveis esses informam que a mão de obra contratada para os serviços de reforma, segundo a percepção de cada um, era de responsabilidade da Prefeitura, não sabendo afirmar se os operários eram da Prefeitura ou pessoal recrutado, capacitado e treinado pelo Instituto Brasil para a manutenção da parte física da rede municipal de ensino, conforme estabelecido em Convênio. Observe-se que nenhuma prova documental foi apresentada.

Nas prestações de contas do convênio constam despesas diversas referentes a combustíveis, materiais de construção, serviços de limpeza de fossas, materiais de expediente, aquisição de farda e de camisetas, vale transporte, folha de pagamento de pessoal, pagamento de refeições, apresentação musical e compra de móveis (Pasta “AZ” 07, fls.

002118 a 002276). Entretanto, não há qualquer evidência do local de aplicação ou de solicitação de serviços, materiais e equipamentos.

Os processos de pagamento continham a relação de pessoas que participaram dos cursos profissionalizantes na área de obras de construção civil (Pasta “AZ” 02, fls. 000337 a 000351), com os respectivos endereços. Em entrevista, algumas dessas pessoas confirmam a participação e informam que uma pequena parte deles teria sido aproveitada nas reformas das escolas e outros não foram encontrados nos endereços pesquisados.

Conclui-se pelo indício de que o Convênio foi executado, no todo ou em parte, pois algum serviço foi prestado, entretanto, não há elementos comprobatórios que permitam se atestar a extensão dos trabalhos e de se avaliar elementos essenciais como a economicidade e a eficiência da ação governamental”.

“INSTITUTO BRASIL - PROGRAMA FÁBRICA DA CIDADANIA

Em entrevista a Sra. Isa Cristiane Silva Croesy, atual Diretora do Programa de Cadetes Mirins, supostamente beneficiado com o Programa Fábrica da Cidadania, conforme informações obtidas no Município, informa não ter encontrado, desde que assumiu o cargo em 2013, na Escola de Cadetes, qualquer registro sobre o Programa. Relatou que, quando assumiu elaborou um relatório sobre as condições em que se encontravam as instalações da Escola e as atividades desenvolvidas na administração anterior, apresentando cópia desse documento (fls. 725 a 818). Porém, nada apresenta que comprove a efetividade da ação governamental.

Considerando a Cláusula primeira do Termo de Parceria que institui a Fábrica de Cidadania (fls. 170 a 177) que tem a previsão de que alguns dos produtos produzidos pela Fábrica seriam vendidos aos comerciantes locais, a comissão de inspeção solicitou ao setor competente da Prefeitura Municipal, por intermédio do ofício de requisição nº 02 (fls. 696), elementos cadastrais e outros dados como Licença de Funcionamento, comprovante de recolhimento de taxas e impostos municipais (TLF e ISS), porém não se obteve êxito, sob a alegação de que seria necessário o CNPJ das empresas, o que não foi localizado.

Conforme Contrato de Locação de Imóvel firmado pelo Instituto Brasil (Pasta “AZ” 18, fls. 6323), a comissão de inspeção deslocou-se ao endereço onde supostamente teria funcionado a Fábrica da Cidadania – Rua Leonardo B. da Silva, integrante do Condomínio Nossa Sra. de

Lourdes, Estrada Aeroporto/Arembepe. Constatou-se haver no local um Condomínio Residencial no qual os moradores informam que a Fábrica de Cidadania funcionou no período de 2006 a 2008 no galpão vizinho ao Condomínio, conforme o contrato de aluguel assinado em 28 de novembro de 2005, com prazo de locação de 03 anos, iniciando em 28/11/05 e data de término 01/12/08.

Recordavam, também, que se produzia vestuário e bonés para as escolas do município, que trabalhavam várias pessoas que conversavam por todo o período de trabalho e que o movimento de alunos e pessoas era maior no início do período letivo. Hoje, o galpão está ocupado pela empresa HOMESIGN – Suprimentos e Equipamentos para Comunicação Visual. Funcionários dessa empresa informam terem conhecimento de que o espaço teria sido utilizado pela Prefeitura por intermédio de corretor de imóveis, Sr. Florêncio de Andrade Brito. Em contato telefônico, Sr. Florêncio confirma ter sido o imóvel locado ao Instituto Brasil e que, mesmo antes do fim dessa locação, o imóvel foi adquirido pelo atual proprietário ao Sr. Moacir Teixeira Cavalcante, que reside atualmente em Santa Maria da Vitória.

Acompanha o supracitado contrato um Anexo (Pasta “AZ” 17, fls. 005694 e 005695), com a relação de todos os bens e equipamentos existentes no interior do imóvel e que teriam feito parte integrante da locação, tais equipamentos têm relação com a fabricação dos artefatos previstos no Termo de Parceria (confecção de bonés, mochilas, uniformes e bolas), fls. 163, mas não há qualquer prova de sua real existência ou utilização.

Outra referência dos produtos supostamente produzidos vem de depoimentos dos responsáveis por algumas escolas visitadas que recordam-se de que houve o fornecimento de fardamento e bonés para escolas, porém sem precisar o período da distribuição. A Sra. Vânia Pessoa, Diretora do Departamento Pedagógico, informou que teria adquirido tapetes fabricados por este Projeto e “achava”, também, que houve fornecimento de bolas.

Conclui-se pelo indício de que o Termo de Parceria foi executado, no todo ou em parte, pois algum serviço foi prestado, entretanto não há elementos comprobatórios que permitam se atestar a extensão dos trabalhos e de se avaliar funções essenciais como a economicidade e a eficiência da ação governamental”.

“UNIÃO BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL – UNIBRAS

O Termo de Parceria entre a Prefeitura e a União Brasileira de Desenvolvimento Social – UNIBRÁS tem como objeto operacionalizar os seguintes Programas:

- Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU;
- Programa de Saúde da Família - PSF (fls. 471 a 480);
- Programa de Agentes de Endemias - PAE (fls. 504 a 511);
- Agentes Comunitários de Saúde – PACS;
- Centro de Atendimento Psico Social - CAPS (fls. 541 a 548).

De posse das listagens de pessoas contratadas pela UNIBRÁS, constantes nos processos de pagamento, solicitou-se da Prefeitura que indicasse quais beneficiários continuavam trabalhando na rede municipal. Em resposta, a Secretaria de Saúde, fez a identificação e indicou a respectiva lotação (fls. 819 a 836), sendo observado o seguinte:

- os Agentes Comunitários de Saúde, os Agentes de Combate a Endemias e servidores da SAMU permaneceram, em quase sua totalidade, prestando serviços ao município;
- nos PSF's e CAPS houve alteração de quase a totalidade dos servidores;
- o Programa CAPS teve início durante a vigência do Termo de Parceria;
- em todos os Programas, a União Brasileira de Desenvolvimento Social – UNIBRÁS, aproveitou os servidores municipais, que passaram a ter sua relação funcional regida pela CLT, recrutou e contratou novos funcionários a exemplo do CAPS, que por ser um programa novo, teve todos os funcionários sob regime da CLT. Findo os Termos de Parceria, os antigos servidores e os novos contratados voltam a serem servidores municipais e, atualmente, estão sob regime estatutário.

Em visita a postos de saúde, escolas da rede municipal, Secretaria de Educação, posto do SAMU e demais órgãos da Administração Municipal envolvidos com os diversos Programas, foram entrevistados alguns dos servidores que participaram do processo. Esses confirmam a prestação dos serviços como contratados da UNIBRÁS e que, antes de serem contratados pela UNIBRÁS já trabalhavam na Prefeitura como servidores temporários. Confirmam, também, que todo o pessoal do Município envolvido nos programas operacionalizados pela UNIBRÁS foi aproveitado sob a alegação de que teriam os benefícios da legislação trabalhista ao deixarem de ser temporários. Excetuados os servidores do

CAPS II – por ser um Programa novo, os profissionais foram recrutados e contratados pela UNIBRÁS.

A Sra. Aline Kely Siqueira, servidora do CAPS II, única que permanece como servidora municipal desde o fim do Termo de Parceria, informa que o processo seletivo dos servidores foi realizado pela própria UNIBRÁS, porém o Projeto foi elaborado pelo Departamento de Atenção Básica da Prefeitura Municipal. Após a saída da Unibrás esta Senhora foi contratada pela Prefeitura em cargo de confiança.

Observe-se que grande parte das pessoas que prestaram os serviços à Unibrás encontra-se em processo judicial por não terem sido cumpridas, na integralidade, as obrigações contratuais, a exemplo de pagamento de rescisão inferior ao valor devido. Os Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Endemias acionaram a Justiça por intermédio do Sindicato de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate as Endemias (SINDACS/BA). Em entrevista o Sr. Robson Teixeira de Góis, ex-Agente Comunitário de Saúde e atualmente coordenador geral do SINDACS-BA, informa que a ação judicial cobra, inclusive, a multa relativa ao atraso na formalização da rescisão e a liberação do FGTS.

A comissão de inspeção solicitou através do ofício nº 03 de 2014 (fls. 697) ao SINDACS/BA a apresentação de cópias do Processo Trabalhista, cópias de pelo menos um: Aviso Prévio de Dispensa de Trabalho, de carteira de trabalho assinada pela UNIBRÁS, homologação de rescisão de contrato de Trabalho. Entretanto, não obteve resposta.

Conclui-se que os Termos de Parceria foram utilizados, basicamente, para intermediação de mão de obra, entretanto não há elementos comprobatórios que permitam se avaliar funções essenciais como a economicidade e a eficiência da ação governamental”.

“LIMITAÇÕES

A ausência da apresentação de arquivos, documentos e informações contidas em pastas, papéis e arquivos em meio magnético da gestão da excelentíssima Prefeita Moema Isabel Passos Gramacho que, segundo informações obtidas na sede do município, teriam sido eliminados antes da posse da nova administração municipal, o lapso temporal entre a execução do Convênio e Termos de Parceria e a presente inspeção, a falta de documentos e elementos comprobatórios da prestação dos serviços impuseram dificuldades à apuração, entretanto, a análise pormenorizada permitiu a conclusão deste trabalho”.

“RESULTADO DA INSPEÇÃO

Resta demonstrado que:

- no Relatório de Auditoria, no item “RESULTADOS ALCANÇADOS”, a frase “A integração da população com os profissionais que participaram do governo municipal ocasionou num êxito total, a comunidade foi contemplada com um trabalho eficaz e satisfatório” é cópia direta do **Extrato de Relatório de Execução Física e Financeira do Termo de Parceria, que foi preparado pela UNIBRAS, portanto não se trata de afirmação dos próprios auditores deste TCM BA como alega a excelentíssima Prefeita, Moema Isabel Passos Gramacho (sic).**
- o Projeto Pares, supostamente implementado pelo INSTITUTO BRASIL através de Convênio que estabelece termo de cooperação técnico-científica e financeira para capacitação, treinamento e atualização dos profissionais de educação, manutenção do ensino e da parte física da rede municipal de ensino, tem indício de que foi executado, no todo ou em parte, pois não há elementos comprobatórios que permitam se atestar a extensão dos trabalhos, o local e a real aplicação de materiais, insumos e equipamentos e de se avaliar funções essenciais como a economicidade e a eficiência da ação governamental;
- o Programa Fábrica da Cidadania, supostamente implementado pelo INSTITUTO BRASIL através de Termo de Parceria que tem por objeto implementar e desenvolver Programa de Ação Educativa no trabalho, tem indício de que foi executado, no todo ou em parte, pois algo foi produzido na Fábrica que previa fabricação de bonés, mochilas, uniforme e bolas, entretanto, não há elementos comprobatórios que permitam se atestar as quantidades e a sua real aplicação, ou de se avaliar funções essenciais como a economicidade e a eficiência da ação;
- os Termos de Parceria celebrados com a União Brasileira de Desenvolvimento Social – UNIBRÁS com o objeto de operacionalizar vários Programas na área de saúde, foram utilizados, basicamente, para intermediação de mão de obra, como já apontado no relatório de auditoria deste TCM BA. Não há qualquer comprovação ao atendimento das funções essenciais da Administração em relação à economicidade, a eficiência da ação governamental e o atendimento ao interesse público”.

Isto feito, nova notificação foi expedida à Gestora, nos termos do Edital nº 093/2014, publicado no DOE de 30/04/2014, não tendo ela nessa oportunidade exercitado o seu direito à ampla defesa e o estabelecimento do contraditório, presumindo-se verdadeiras as conclusões consignadas no **Relatório de Inspeção Complementar**

de fls. 674/693, estando os autos devidamente instruídos e em condições de obter julgamento por este Colegiado.

É o relatório.

VOTO

Cabe inicialmente ressaltar que ao contrário do que afirmara a Gestora em sua peça de defesa, a alegação de que “A integração da população com os profissionais que participaram do governo municipal ocasionou num êxito total, a comunidade foi contemplada com um trabalho eficaz e satisfatório” não é de autoria dos subscritores do Relatório de Auditoria, tratando-se na verdade de transcrição literal do **Extrato de Relatório de Execução Física e Financeira do Termo de Parceria**, elaborado pela UNIBRAS, conforme documentos que instruem estes autos.

Isto posto, é de se ver que este Tribunal, em recentes julgados, tem reconhecido a possibilidade legal para a celebração de Termo de Parceria entre o Ente Público e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, visando **complementar** a execução de determinadas metas de interesse público, definidas pela própria Administração Pública.

No caso vertente, considerando o período em que foram firmados os Termos de Parceria entre a Prefeitura de Lauro de Freitas e as OSCIP's **Instituto Brasil Preservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável e União Brasileira de Desenvolvimento Social – UNIBRAS**, a legislação então em vigor não impunha ao Gestor a obrigatoriedade da realização do certame licitatório, facultando-lhe a realização de concurso de projeto.

Desta forma, no que se refere ao procedimento, reputa-se a princípio não ter havido irregularidade na contratação, sem licitação, das OSCIP's pela Administração Municipal para a consecução de diretrizes por ela estabelecidas, voltadas ao atingimento de determinados resultados de interesse público.

No entanto, ainda que admissível a celebração desse vínculo cooperativo entre a Administração Pública e as entidades formadoras do terceiro setor, livremente criadas e sem finalidade

lucrativa, vocacionadas ao fomento à execução de atividades de interesse público, a exemplo das OSCIP's, sua escolha recai na necessária explicitação da justificativa e do motivo, circunstâncias não comprovadas no presente feito e a falta de explicitação dos motivos (fatos e fundamentos jurídicos) da escolha da entidade, em detrimento de outras tantas OSCIP's possivelmente interessadas no objeto dos Termos de Parceria compromete a aceitação de validade do próprio ato administrativo.

Essa circunstância leva à presunção de ter havido direcionamento da Administração na escolha das aludidas entidades, em flagrante ofensa aos princípios constitucionais da administração pública, em especial da impessoalidade e da isonomia, inclusive sem que a alegada economicidade decorrente da parceria tivesse sido comprovada pela Gestora.

Nesse diapasão, vale reprimir a lição do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello ao discorrer sobre motivo e motivação dos atos administrativos:

"Entretanto, se se tratar de ato praticado no exercício de competência discricionária, salvo alguma hipótese excepcional, há de se entender que o ato não motivado está irremediavelmente maculado de vício e de ser fulminado por inválido, já que a Administração poderia, ao depois, ante o risco de invalidação dele, inventar que as tomou em consideração quando da prática do ato" (grifo nosso) (in Curso de Direito Administrativo, 27ª edição, Malheiros Editores, São Paulo:2010, p. 403)

Por sua vez, também é possível depreender da instrução processual que a UNIBRAS serviu como mera intermediadora de mão de obra, deixando de atuar em caráter suplementar na execução de atividades de interesse público, como preconizado pela Lei nº 9.790/99, posto que as ditas "atividades" associadas às metas, expostas em cada um dos 05 Termos de Parceria, dizem respeito única e exclusivamente à locação de mão de obra, emprestando como dado objetivo de aferição apenas as respectivas quantidades, cargas horárias e preço total mensal.

Além da circunstância aqui relatada estar associada à expressiva parcela de recursos públicos repassados em quatro anos (R\$

24.126.438,21), o que por si só inspira atenção e rigor dos órgãos de controle, depõe contra a Gestora o fato de nenhum processo de pagamento trazer qualquer outro indicador de cumprimento de meta e de eficiência nas áreas em que se propunha atuar – educação e saúde -, já que, ao menos em tese, estariam vinculados aos diversos programas públicos no âmbito do Município de Lauro de Freitas.

Em recente julgado, este Tribunal deliberou sobre matéria análoga, nos autos da prestação de contas do Município de Andorinha, exercício de 2011, também sob nossa Relatoria, sendo de todo oportuno transcrever, pela sua propriedade e similitude com o caso sub judice, a manifestação então proferida pela Dr^a Aline Paim Monteiro do Rego Rio Branco, Procuradora do Ministério Público Especial de Contas junto a este TCM:

“Para consecução da satisfação do interesse público, é crescente o interesse do Estado no fomento de parcerias com a sociedade civil organizada para o exercício de atividades de relevância social. É de se notar em diversas passagens da Carta Magna o transbordamento do interesse público para fora dos limites do Estado, com clamor para que existam incentivos públicos na atração da iniciativa privada na execução direta de atividades sociais, sendo uma das diretrizes a participação da comunidade. Entretanto, ressalta a própria Constituição Federal o papel estatal como protagonista das ações sociais em áreas como educação, saúde e assistência social, eis porque ao terceiro setor cabe uma atuação conjugada e complementar, atuando como parceiro do Estado.

Em preciso magistério ressaltam Gustavo Justino de Oliveira e Fernando Borges Mânica 'que a OSCIP deve atuar de forma distinta do Poder Público parceiro, ou seja, deve ser clara a separação entre os serviços públicos prestados pela entidade pública e as atividades desenvolvidas pela OSCIP (...) impedindo-se, assim a caracterização de uma forma ilegal de terceirização de serviços públicos. Afinal, o termo de parceria é instrumento criado para que entidades do Terceiro Setor recebam incentivo para atuar ao lado do ente público, de maneira distinta dele, e não para que substitua tal ente, fazendo as vezes do Poder Público”.

Denota-se assim uma manifesta intenção, por parte da Administração, em burlar o comando constitucional do concurso público, em desrespeito ao direito difuso de toda e qualquer pessoa - à exceção das pelo menos 313 contempladas com contratos de prestação de serviços por intermédio da citada OSCIP -, em

concorrer aos cargos públicos, se lhes tivessem tido oportunizado por meio de concurso público promovido pela Administração Municipal.

Conforme bem destacado no Relatório de Auditoria houve contratação de pessoal através da celebração de Termos de Parcerias com ambas as OSCIP's, em flagrante burla ao concurso público, infringindo o art. 37, II, da Constituição Federal, com atuações nas áreas de educação e saúde, donde se conclui que não estão presentes nos instrumentos ora analisados a característica basilar das parcerias com o Terceiro Setor, que é o fomento estatal na prestação do serviço de interesse público.

A UNIBRAS de fato atuou como mera intermediadora de pessoal, com o intuito único de instrumentalizar a terceirização de mão de obra, em evidente violação à exigência de concurso público e em afronta a princípios básicos da Administração Pública, a exemplo da impessoalidade, igualdade, moralidade e eficiência do serviço público.

Desta forma, com base nesses elementos, configurada está a operação de terceirização de mão de obra, via OSCIP, o que é legalmente vedado, por constituir em infração do inciso II, do art. 37, da Constituição Federal.

Com referência ao pagamento de **Taxa de Administração**, reconhecidamente aplicado de forma sistemática pelo Município sobre os valores repassados à UNIBRAS, esta Relatoria coaduna-se com o opinativo dos auditores, por também entender se tratar de uma forma simulada pela referida entidade para auferir lucro, importando assim no custeio de suas despesas pelo Município, com o agravante de que essa despesa não está prevista nos respectivos Termos de Parceria, descumprindo o § 2º, do art. 25, da LC nº 101/00.

Em consequência da ilegal praxe pela cobrança indevida de Taxa de Administração identificada pela Auditoria deste Tribunal, no montante de R\$ **1.313.389,37** (um milhão, trezentos e treze mil, trezentos e oitenta e nove reais, trinta e sete centavos), considerando que a UNIBRAS atuou no mesmo patamar das empresas como se “privada” fosse, deverá essa quantia ser ressarcida pela Gestora ao Erário municipal, com recursos

pessoais, tendo em vista não se tratar de despesa contemplada nos respectivos Termos de Parceria, ora questionados.

Isto posto, com fundamento no art. 1º, inciso XX, da Lei Complementar nº 06/91, combinado com o art. 14, da Resolução TCM nº 1.259/07 e o art. 10, § 1º, da Resolução TCM nº 1225/06, somos pelo **conhecimento e procedência** das conclusões da Auditoria, consignadas no **Relatório de Auditoria** de fls. 07/41 e no **Relatório de Inspeção Complementar** de fls. 674/693, em relação às falhas e irregularidades imputadas à Gestora, Sr^a. **Moema Isabel Passos Gramacho**, ex-Prefeita municipal de **Lauro de Freitas**, exercícios financeiros de 2005/2006/2007/2008, em cuja síntese podem ser assim destacadas:

- falta de explicitação dos motivos (fatos e fundamentos jurídicos) da escolha das OSCIP's, para a realização de determinadas atividades de interesse público;
- desvirtuamento da atuação da UNIBRAS, por servir como mera intermediadora de mão de obra para o Município, envolvendo dispêndios de R\$ 24.126.438,21 **a esse título, com a conseqüente burla ao princípio do concurso público, em descumprimento do inciso II, do art. 37, da Constituição Federal;**
- não comprovação da alegada eficiência e economicidade na celebração dos Termos de Parceria, não existindo elementos comprobatórios que permitam se atestar a extensão dos trabalhos e de se avaliar funções essenciais;
- configurada ilegal pagamento de taxa de administração de **R\$ 1.313.389,37** em favor da **União Brasileira de Desenvolvimento Social – UNIBRAS**, em descumprimento ao § 2º, do art. 25, da LC nº 101/00 e sem previsão nos Termos de Parceria;
- falha no Controle Interno da Prefeitura no acompanhamento e fiscalização dos Termos de Parceria;
- falta de apresentação de diversos documentos, a exemplo de: Relatórios conclusivos sobre os resultados atingidos,

comprovação da publicação no Diário Oficial do Relatório de Execução Física e Financeira, inexistência da Comissão de Avaliação, com a conseqüente restrição de escopo ao trabalho de auditoria deste Tribunal;

- intempestividade na apresentação das prestações de contas dos recursos repassados.

Em decorrência das irregularidades acima elencadas, imputa-se à Gestora multa de **R\$ 15.000,00** (quinze mil reais), com arrimo no art. 71, inciso II, da Lei Complementar nº 06/91, além do débito de **R\$ 1.313.389,37** (um milhão, trezentos e treze mil, trezentos e oitenta e nove reais, trinta e sete centavos), para fins de ressarcimento ao Erário municipal, com recursos pessoais, com fundamento no art. 76, inciso III, alínea "c", da mesma norma, em face do pagamento ilegal de Taxa de Administração à UNIBRAS, valores estes que deverão ser recolhidos no prazo e condições estabelecidos nos seus arts. 72 e seguintes do referido Diploma Legal.

A Administração Municipal de Lauro de Freitas deve abster-se de realizar Termos de Parceria ou instrumentos análogos com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - **OSCIP** ou assemelhadas, em condições que não atendam às determinações e requisitos legais, notadamente para intermediação de mão de obra.

Determina-se, por intermédio da Assessoria Jurídica deste Tribunal a formulação de representação ao **Ministério Público do Estado da Bahia**, para adoção das providências que entender cabíveis.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, em 13 de agosto de 2014.

Cons. **Paolo Marconi**
Relator

Este documento foi assinado digitalmente conforme orienta a resolução TCM nº01300-11. Para verificar a autenticidade deste, vá na página do TCM em www.tcm.ba.gov.br e acesse o formato digital assinado eletronicamente.