

Destaque referente a Auditoria Especial realizada na Prefeitura de Brejinho

Decisão: Aplicação de medidas cautelares

Processo TC Nº 0504598-8

Relatora: Conselheira Teresa Duere

Julgado: 26/04/06

Publicado: 17/05/06

RELATÓRIO

Cuidam os autos de processo de Destaque, relativo aos resultados do processo de auditoria especial - TC 0504072-3, o qual foi formalizado em atendimento à sugestão feita pelo Coordenador de Controle Externo, Adailton Feitosa, cuja finalidade seria a aplicação de medidas cautelares previstas no artigo 18 de nossa Lei Orgânica.

Segundo os técnicos da Inspeção Regional de Arcoverde, ao se realizar auditoria de acompanhamento na PREFEITURA MUNICIPAL DE BREJINHO, foram encontradas diversas irregularidades, relacionadas no Relatório Preliminar de Auditoria, fls. 421 a 435 dos autos, especialmente na contratação de pessoal, tendo a citada Prefeitura praticamente terceirizado as atividades fins da administração, posto que:

a. O Município de Brejinho firmou 08 termos de parceria com uma OSCIP denominada CENGERE, no montante total de R\$ 1.347.947,20, todos por dispensa de licitação, conforme dados do quadro abaixo:

TP	Descrição	Valor
01/2005	Operacionalização do Programa de Saúde Comunitária	772.523,50
02/2005	Programa de Apoio Administrativo. à Secretaria de Administração	21.779,60
03/2005	Programa de Apoio Administrativo a Secretaria de Obras	72.918,00
04/2005	Programa de Apoio Administrativo a Secretaria de Agricultura	21.301,00
05/2005	Programa de Apoio Administrativo a Secretaria de Educação	69.433,10
06/2005	Programa Transportando Jovens para o Futuro	317.020,00
07/2005	Programa de Apoio Administrativo a Secretaria de Transportes	30.406,00
08/2005	Programa de Apoio Administrativo a Secretaria de Ação Social	42.566,00
	Total	1.347.947,20

b. O valor dos termos da parceria do contrato em questão é de R\$ 1.347.947,20, que equivale a 25% das receitas arrecadadas pelo município no exercício de 2004.

Diante da gravidade dos fatos, determinei que fossem notificados o Prefeito do Município, Sr. Francisco de Sales Rodrigues da Costa, e o Diretor da OSCIP – CENGERE – Centro Nacional para Geração de Emprego e Renda, Sr. Ticiano de Farias Sampaio, os quais apresentaram suas contra-razões, fls. 445 a 464 e 468 a 490, respectivamente.

De plano, observo que a defesa do Prefeito e a do Diretor da OSCIP foram elaboradas pelo Dr. Jairo Medeiros de Albuquerque Mello, possuindo as peças idêntico conteúdo.

Esses são os fatos. Gostaria então de fazer uma breve retrospectiva acerca da questão da contratação de OSCIP.

1. Por meio da Decisão TC 1433/01, houve pronunciamento desta Corte de Contas sobre as hipóteses segundo as quais poderia haver a contratação de médicos e profissionais de saúde.

2. Por sua vez, por intermédio do Processo TC 0301499-0 foi formulada consulta pelo Sr. JOAQUIM NETO DE ANDRADE SILVA, PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GRAVATÁ, no que diz respeito às OSCIPs e parcerias na administração pública, tendo sido respondido ao Consultante, por meio da DECISÃO T.C. Nº 1134/04, que:

“7. A celebração de termos de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público não se presta à contratação pura e simples de pessoas para a execução dos serviços públicos de educação e saúde pelos Municípios, pois refugiria ao objetivo basilar do Estado (lato sensu), quando concede a qualificação de OSCIP a determinadas organizações não-governamentais, qual seja: propiciar o fomento de atividades de interesse público, através do incentivo e ajuda às iniciativas privadas, quando o Estado (sentido largo) se mostrar deficiente na sua prestação direta. “

8. A participação de instituições privadas na prestação dos serviços sociais do Estado, sejam Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público ou não, dar-se-á exclusivamente em caráter complementar, em suas próprias instalações e com seus próprios recursos humanos e materiais, mediante contrato, convênio ou termo de parceria, quando a estrutura do Poder Público se mostrar insuficiente na prestação destes serviços.

9. Uma vez caracterizada a OSCIP como mera pessoa interposta com o fito de intermediar mão-de-obra, as transferências de recursos àquela entidade, nos casos em que as atividades terceirizadas estejam contempladas por cargos iguais ou similares no plano de cargos ou tratar-se de serviços sociais do Estado, que via de regra são classificadas como “outros serviços de terceiros- pessoa jurídica” ou “subvenções sociais”, devem ser classificadas como “outras despesas de pessoal”, e assim expressar corretamente o comprometimento da despesa total com pessoal, visto tratar-se de uma clara contraprestação direta de serviços executados por profissionais nas instalações da Prefeitura e com materiais adquiridos pela própria Prefeitura.

10. É possível, entretantes, o Município fomentar atividades de interesse público nos estritos termos da legislação municipal específica que verse sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como OSCIP, no âmbito municipal, e conseguinte celebração de termos de parceria com estas organizações, exclusivamente dentro do objetivo social reconhecido pelo órgão municipal responsável pela titulação, dentre as finalidades prescritas no comando normativo próprio, a exemplo da Lei Federal nº 9.790/99 e da Lei Estadual nº 11.743/00.

11. A Lei Federal nº 9.790/99, por sua ementa, muito embora pareça dispor sobre normas gerais, é de aplicação restrita à União, pois versa sobre matéria de Direito Administrativo, que “tem por objetivo os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de

*natureza pública”, razão pela qual a Constituição Federal não cuidou da hipótese de legislar sobre Direito Administrativo como competência privativa da União (art. 22, inciso I) ou competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 24, inciso I). O Município, destarte, não poderá usar a legislação federal, tampouco as normas estatuidas pelo Estado (stricto sensu), e, por conseguinte, as qualificações procedidas por tais entes, como fundamento de validade à celebração de seus termos de parceria com OCIPs, devendo, sim, no uso de sua autonomia administrativa, política e normativa concedida pelo art. 1º, c/c o art. 18, da Carta Federal, que reside fundamentalmente na disposição sobre tudo que diga respeito ao seu **interesse local**, normatizar a qualificação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, com vistas à celebração de termos de parceria no âmbito do Município, observando os princípios gerais informadores da Administração Pública.*

*12. A promoção do voluntariado é uma das finalidades propostas pela Lei Federal nº 9.790/99 (art. 3º, inciso VII) e não um meio em si mesmo para a concretização dos objetivos sociais da OSCIP. De igual modo, sob o manto da legislação municipal específica, as OSCIPs poderão ter pessoal contratado para a realização de suas atividades, não se restringindo ao serviço prestado, **gratuita e espontaneamente, por aqueles que queiram doar seu tempo disponível e suas habilidades profissionais à consecução de objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social**, nos moldes da Lei nº 9.608/98, até porque o voluntário não pode cumprir jornada de trabalho previamente definida (o período em que os serviços vão ser postos à disposição não podem constar do termo de adesão ao serviço voluntário), tampouco receber um valor certo mensal, a título de ressarcimento de despesas efetuadas no exercício das atividades voluntárias (e.g.: viagens, estadias, alimentação), as quais precisam ser, prévia e expressamente, autorizadas, além de documentalmente comprovadas (notas fiscais e recibos etc.). ”*

3. Por seu turno, esta Corte de Contas realizou em Gravatá o Seminário “Parceria para uma Gestão Responsável”. Na oportunidade, foi apresentado aos prefeitos eleitos para mandato 2005-2008, qual o posicionamento do Tribunal acerca de diversos temas, entre os quais a questão da terceirização do serviço público, tendo sido ministrada a palestra **Terceirização e Parcerias na Administração Pública** pelo Auditor das Contas Públicas do TCE-PE e Coordenador de Controle Externo, Adailton Feitosa Filho.

Ao concluir sua exposição, foi passado aos participantes do Seminário que seria admissível a terceirização na Administração Pública quando:

- Tratar-se de atividades-meio, por sua própria natureza;
- Não constar a atividade, ou função equivalente, no plano de cargos da entidade;
- No caso das cooperativas de mão-de-obra, somente em serviços especializados ligados à atividade-meio da tomadora e em funções de caráter autônomo ou eventual.

Quanto às parcerias com as OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), foram estabelecidos os seguintes conceitos:

- Definição Legal: Lei nº 9.790/99 (União) e Lei Estadual nº 11.743/00 (Estado);

- Natureza Jurídica: título jurídico concedido às associações ou fundações privadas que atuam em áreas do setor público de interesse social
- Ato de Qualificação: Certificado emitido pelo órgão responsável
- Utilização de Recursos Públicos: Termo de Parceria, com vistas a financiar iniciativas sem retorno econômico.

Em assim sendo, restou definido que o objetivo das parcerias é fomentar atividades de interesse público, através do incentivo e ajuda às iniciativas privadas, quando o Estado se mostrar deficiente na sua prestação direta. Deste modo, na utilização das parcerias, deveriam ser observados os seguintes requisitos, quais sejam:

- As parcerias devem observar a legislação municipal específica;
- Os termos de parceria devem ser celebrados exclusivamente dentro do objetivo social reconhecido pelo órgão municipal responsável pela titulação;
- A participação de instituições privadas dar-se-á exclusivamente em caráter complementar, em suas próprias instalações e com seus próprios recursos humanos e materiais.

No caso que ora analiso, observo que estes parâmetros não estão presentes, posto que as contratações foram realizadas para diversos cargos, havendo, portanto, o descumprimento da orientação deste Tribunal, senão vejamos:

1. Programa de Saúde Comunitária – Neste termo de parceria foram contratados: agentes comunitários de saúde, de endemias, de epidemiologia, médicos, odontólogos, psicólogos, nutricionistas, auxiliares de enfermagem, etc. A decisão TC 1129/99 estabeleceu que a investidura no cargo de agente comunitário de saúde poderia se dar ou por concurso público ou por contrato com tempo determinado. No caso dos demais profissionais de saúde, também não foram observadas as determinações da Decisão TC nº 1433/01.

Outro fato que merece destaque é que, se o pessoal era voluntário, como se justificam os seguintes reembolsos:

- Agentes comunitários de saúde e endemias – R\$ 313,00;
- Agente de epidemiologia R\$ 289,13;
- Auxiliar de enfermagem – R \$ 494,40
- Médico – R\$ 5.263,76.

A Lei nº 9608/98 (Lei do voluntariado) define o serviço voluntário como o trabalho realizado por pessoas físicas, não remuneradas, sem gerar nenhum tipo de vínculo empregatício, o que não é a hipótese que se verifica em Brejinho.

2. Foram contratados vários profissionais de apoio administrativo, a saber: Secretaria de Obras e Serviços Urbanos – para esta secretaria foram contratados 18 profissionais de apoio administrativo.

3. Na Secretaria de Educação foram contratados 16; Na Secretaria de Agricultura, 5; Na Secretaria de Administração, 03; Na Secretaria de Saúde, 04; Na Secretaria de Transportes, 05 e Na Secretaria de Trabalho e Ação Social – 06.

4. Segundo dados da equipe de auditoria, na folha de pagamento de março, havia 57 prestadores de serviços, os quais perceberam reembolsos que variaram entre R\$ 127,00 à R\$ 1.139,08, não havendo portanto qualquer trabalho gratuito; mas sim, remunerado.

Por outro lado, é bastante oportuno aqui mencionar que nos autos consta e-mail enviado pela Inspectora de Garanhuns, Maria Luciene Cartaxo Fernandes, à Procuradoria do Trabalho da 6ª Região solicitando informações acerca de ação civil pública promovida pelo Ministério Público do Trabalho contra o Município de São Lourenço da Mata e a OSCIP denominada CEGEPO, cujo pedido foi julgado procedente pelo Juiz Celivaldo Varejão Ferreira Alcântara, nos autos do processo 159-2004-161-06-00-1, condenando os demandados a cumprir obrigação de não fazer para abster-se de contratar trabalhadores com a denominação de voluntários para prestar serviços nos programas PACS e PSF.

Segundo o magistrado, estando presentes os requisitos da relação empregatícia, quais sejam: onerosidade, subordinação, a pessoalidade e a não-eventualidade, não resta dúvida que os referidos contratos foram firmados com a finalidade de desvirtuar, impedir ou mesmo fraudar os preceitos da legislação trabalhista, sendo, portanto, nulos nos termos do artigo 9º da CLT.

Deste modo, entendo, que está mais do que na hora deste Tribunal adotar uma postura mais efetiva, visando a coibir terminantemente as contratações através de OSCIP, que continuam ocorrendo, lembrando, ainda, que, no mês de abril do ano de 2005, foi deliberada a realização de auditoria especial na CEGEPO e no CENGERE, não tendo sido apresentado até a presente data o resultado desse trabalho, porque está se acumulando problemas para os municípios. Problemas trabalhistas graves, os quais já estão sendo vistos pelos Ministério e Procuradoria do Trabalho. Esta situação não pode permanecer. Entendo que estamos diante de um caso que requer a aplicação de medida cautelar, nos termos do artigo 18 da LOTCE-PE, que assim estabelece:

Art. 18. No curso de qualquer auditoria, o Tribunal oficiará ao Chefe de Poder, recomendando o afastamento cautelar de responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possam retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento, ou ainda, determinando a sustação de ato, na forma de que trata o inciso XI, do art. 2º desta Lei.

É mais, nos termos do artigo 2º da Resolução nº 008/2004, serão instaurados processos de destaque visando à adoção de medidas cautelares e a **representação à autoridade competente**, restando claro que qualquer que seja a decisão do processo de destaque, os fatos motivadores de sua formalização seguirão sua apuração regular nos autos do processo original à luz do § 3º do artigo 5º da resolução retrocitada;

No caso em análise, entendo que se faz necessária a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público do Trabalho de Pernambuco para adoção das providências cabíveis, tendo em vista a constatação, de forma inequívoca, da prática de atos contrários às regras de nossa Magna Carta.

Ressalto, ainda, que segundo dados do relatório de auditoria todos os termos de parceria foram firmados em 15/03/2005, com prazo de duração de 10 meses, sendo possível concluir que os mesmos já expiraram.

Por fim, merece destaque o fato de estar clara a estrita relação entre o Prefeito do Município e o Diretor da OSCIP, uma vez que ambos apresentaram o mesmo conteúdo da defesa literalmente, subscrito pelo mesmo causídico, Dr. Jairo Medeiros, o qual se

limitou apenas a tecer comentários doutrinários acerca da utilização das OSCIPs, deixando de apresentar justificativas essenciais sobre o porquê das contratações de voluntários com salários que chegam até R\$ 5.000,00.

É o relatório.

VOTO DA RELATORA

CONSIDERANDO que, nos termos do artigo 2º da Resolução nº 008/2004, serão instaurados processos de destaque visando à adoção de medidas cautelares e a representação à autoridade competente, restando claro que, qualquer que seja a decisão do processo de destaque, os fatos motivadores de sua formalização seguirão sua apuração regular nos autos do processo original à luz do §3º do artigo 5º da resolução retrocitada;

CONSIDERANDO que a Prefeitura de Brejinho firmou 08 Termos de Parceria com o Centro Nacional para Geração de Renda e Emprego – CENGERE, descumprindo as Resoluções TC 1433/2001 e 1134/2004;

CONSIDERANDO os termos do relatório preliminar de auditoria;

CONSIDERANDO a necessidade de ser dada ciência ao Ministério Público do Estado de Pernambuco e à Procuradoria Regional do Trabalho da 6ª Região do teor do relatório de auditoria, elaborado pelos nossos técnicos, com a finalidade de serem apurados a contratação através de OSCIP;

CONSIDERANDO a urgência e relevância dos fatos e a consistência dos documentos comprobatórios juntados aos autos pela equipe de auditoria;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, c/c artigo 75, da Constituição Federal e no artigo 18 da Lei 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE),

Voto no sentido de que sejam adotadas as seguintes medidas:

- a. Recomendar ao Prefeito do Município de Brejinho que se abstenha de contratar trabalhadores com a denominação de voluntários para prestar serviços no PSF e PACS por intermédio de OSCIP;
- b. Determinar que o Departamento competente deste Tribunal encaminhe cópias dos presentes autos ao Ministério Público do Estado de Pernambuco e à Procuradoria Regional do Trabalho da 6ª Região, dando-lhes ciência das contratações realizadas no Município de Brejinho através de OSCIP.

OS CONSELHEIROS SERVERINO OTÁVIO RAPOSO, FERNANDO CORREIA, CARLOS PORTO, VALDECIR PASCOAL E RICARDO RIOS PEREIRA VOTARAM DE ACORDO COM A RELATORA. PRESENTE A PROCURADORA GERAL, DRA. ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA.