

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 020.512/2013-9

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Órgão(s)/Entidade(s): Município de Duque de Caxias/RJ

Responsável(eis): Claise Maria Alves Zito dos Santos (CPF 027.386.267-77)

Advogado(s) constituído(s) nos autos: Washington Fernandes Lima (OAB/RJ 168.999) e outros

Sumário: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. AUDITORIA. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA MULTA. ENCAMINHAMENTO DA DECISÃO A DIVERSOS ÓRGÃOS. ATENDIMENTO INTEGRAL DA SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução de peça 152, lavrada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (SecexRJ):

INTRODUÇÃO

1. *Tratam os autos de fiscalização realizada na Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, com o objetivo de examinar a regularidade da aplicação das verbas federais transferidas para o município nos exercícios de 2009 a 2012. A auditoria, realizada a partir de Solicitação do Congresso Nacional, envolveu as três funções de governo que mais foram beneficiadas com as transferências de recursos federais ao município no mencionado período (Saúde, Assistência Social e Educação).*

HISTÓRICO

2. *No relatório de fiscalização constante da peça 124, as conclusões da equipe de auditoria apontaram para a falta de eficiência na gestão dos recursos federais repassados ao município de Duque de Caxias, bem como para a deficiência no planejamento e no controle do uso dos recursos. No tocante à função assistência social, foram constatadas irregularidades relacionadas à transferência da execução de ações ligadas à área para entidade do terceiro setor. Em razão disso, a equipe propôs a audiência da Sra. Claise Maria Alves Zito dos Santos, ex-Secretária Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias/RJ, para que apresentasse razões de justificativa para as seguintes ocorrências:*

c.1) falta de amparo legal para a transferência, pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias, por meio do contrato 16/2009, da responsabilidade pela execução de projetos relativos à Assistência Social para entidade privada (achado 3.1 do relatório de fiscalização, peça 124, p. 64-67);

c.2) ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários no pregão presencial 20/2009, em desacordo com o art. 7º, §2º, art 8º e art. 40, § 2º, inciso II, da Lei

8.666/93, bem como o art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/2002 (achado 3.2 do relatório de fiscalização, peça 124, p. 67-69);

c.3) ausência de mecanismos de controle da execução do Contrato 16/2009, em desacordo com o estabelecido no art. 58, inciso III, e art. 67 da Lei 8.666/93 (achado 3.3 do relatório de fiscalização, peça 124, p. 69-71).

3. Tendo em conta as assertivas da equipe de fiscalização, esta Corte, por meio do Acórdão 354/2014-TCU-Plenário, ordenou a realização da audiência sugerida, posteriormente efetivada por meio do Ofício 412/2014-TCU/SECEX-RJ, de 24/2/2014 (peça 131). Em resposta, a responsável requereu a prorrogação do prazo de quinze dias inicialmente fixado por este tribunal, consoante o exposto na peça 141. Após o deferimento, por esta Secex, da dilação pretendida (peça 144), a responsável encaminhou, em 4/4/2014, por intermédio do documento exposto na peça 146, as suas razões de justificativa.

EXAME TÉCNICO

4. São examinados, a seguir, os argumentos apresentados pela responsável.

I. Falta de amparo legal para a transferência, pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias, por meio do contrato 16/2009, da responsabilidade pela execução de projetos relativos à Assistência Social para entidade privada

I.1. Argumentos apresentados pela Sra. Claise Maria Alves Zito dos Santos (peça 146, p. 1-8)

5. Quanto à irregularidade em comento (item “a” do Ofício 412/2014-TCU/SECEX-RJ), a responsável alega, em síntese:

a) que foi nomeada como Secretária Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos de Duque de Caxias em 1/1/2009, mesma data em que o Prefeito, para Legislatura Municipal 2009/2012, tomou posse;

b) que o Prefeito anterior, que não obteve êxito em sua reeleição, logo que tomou ciência de sua derrota, ainda no exercício de seu mandato, iniciou um processo destrutivo da máquina pública municipal naquela cidade. Em razão disso, ao tomar posse, a responsável encontrou um quadro caótico, onde não havia pessoas suficientes para desenvolver a atividade da Secretaria, estando a mesma inclusive sem equipamentos, mobiliários e arquivos;

c) que no exercício do poder discricionário da Administração Pública, dentro de critérios de conveniência, oportunidade e justiça, entendeu que a melhor opção seria contratar terceiro para executar projetos e programas da Secretaria de Assistência Social, mantendo sua gestão e ingerência sobre os mesmos;

d) que a instituição contratada não é uma Organização Social, e sim uma entidade privada, sem fins lucrativos, razão pela qual a Controladoria do Município opinou, em seu parecer, que o certame fosse realizado sob a modalidade de concorrência pública ou pregão;

e) que os técnicos da área de Controle Interno e da Procuradoria Geral do Município emitiram seus pareceres no processo, por ser requisito previsto em lei, todavia não acenaram nenhuma irregularidade na contratação solicitada pela responsável, nem mesmo quanto à escolha da modalidade de licitação;

f) que tem formação superior em Serviço Social, e como os técnicos das outras áreas responsáveis por verificar os supostos vícios apontados por esta Corte de Contas da União não os acenaram, a mesma entendeu pela regularidade do procedimento e assinou o contrato, executando-o sempre com o aval do Controle Interno Municipal. Desse modo, a responsabilidade pela contratação recai sobre os servidores que firmaram pareceres nos autos;

g) que não é razoável exigir da responsável um conhecimento técnico que a mesma não

possui;

h) que se desligou integralmente da Administração Pública Municipal de Duque de Caxias em 31/3/2010, para se candidatar a Deputada Estadual no Rio de Janeiro, sendo que os atos praticados após esse período não são de sua responsabilidade;

i) que o transferido para entidade privada foi apenas e exclusivamente a execução dos programas e projetos, mantendo-se sob cautela da Administração Pública Municipal a Gestão e Administração dos mesmos projetos e programas.

I.2. Análise

6. *A Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social, promoveu, em abril de 2009, pregão presencial visando à contratação de entidade para execução dos projetos a seguir relacionados, conforme descrição qualitativa e quantitativa contida no Anexo I (peça 110, p. 179-189). Esses projetos, consoante exposto na peça 110, p. 7-71, abrangiam a totalidade das ações de proteção social básica e especial relativas à assistência social do município:*
 - a) Centro de Referência de Assistência Social do Município de Duque de Caxias;*
 - b) CR-Mulher;*
 - c) Proteção Social Especial;*
 - d) Centro de Equoterapia e reabilitação para Crianças com Necessidades Especiais;*
 - e) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; e*
 - f) Casa de Passagem.*
7. *Efetivado o pregão, em 8/4/2009, a Oscip Instituto Data Rio de Administração Pública logrou sair vencedora, firmando com a Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, no mesmo dia, o contrato 16/2009. Para a execução das ações previstas no contrato, a Oscip utilizou a estrutura da Secretaria Municipal de Assistência Social, incluindo bens e servidores públicos.*
8. *Nesse ponto, cabe frisar que, diferentemente do alegado pela responsável, o Instituto Data Rio de Administração Pública - IDR (CNPJ 07.554.156/0001-63) se constituía, efetivamente, em uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip. Consoante o exposto na peça 146 (p. 285-303) e na peça 149, o Instituto, que originariamente se denominava “Instituto de Políticas Públicas do Rio de Janeiro – IPPRJ” (CNPJ 07.554.156/0001-63), teve sua qualificação como Oscip deferida pela Secretaria Nacional de Justiça em 26/10/2005.*
9. *Assim, não procede a alegação da responsável (peça 146, p. 8) de que “trata-se de um contrato administrativo, realizado com entidade privada, não contemplada com título de ONG ou OS, razão pela qual as regras foram estabelecidas de acordo com os demais contratos”, e que, por isso, “a Controladoria opinou em seu parecer, anexo, que o certame fosse realizado sob a modalidade de concorrência pública ou pregão” (peça 146, p. 3). Em verdade, sendo a contratada uma Oscip, o seu processo de seleção deveria ter se dado por meio de concurso de projetos, sendo que o instrumento passível de ser firmado entre o poder público e essa entidade seria o termo de parceria (art. 9º da Lei 9.790/99).*
10. *Ainda quanto ao aspecto formal do processo de contratação, vale destacar que o pregão presencial, segundo o art. 1º, parágrafo único, da Lei 10.520/2002, é destinado à aquisição de bens e serviços comuns, que são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Não é, portanto, o caso dos serviços em questão. A Lei 9.790/99, por seu turno, estabelece, em seu art. 3º, inciso I, a possibilidade de qualificação de Oscips que tenham por finalidade a promoção da assistência social. Contudo, a mencionada lei não prevê a possibilidade de cessão de bens e funcionários públicos para o desempenho das atividades a serem executadas pela Oscip, tal como expressamente autorizado na Lei 9.637/98 em relação às organizações*

sociais (art. 12). Ocorre que as atividades dirigidas à assistência social não estão entre aquelas elencadas no art. 1º da Lei 9.637/98. Ou seja, não havia normativo que autorizasse a pactuação feita entre a Prefeitura de Duque de Caxias e o IDR.

11. Nessa linha, a participação da Oscip na prestação de serviços relacionados à assistência social só seria legítima em suas próprias instalações e com seus próprios recursos humanos e materiais, mediante a celebração de termo de parceria. Ademais, cabe ressaltar que a transferência, para uma entidade privada, da totalidade das ações de proteção social básica e especial relativas à assistência social do município não encontrava respaldo na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), de julho de 2005, então em vigor, que dispunha (peça 122, p. 21):

A rede socioassistencial se organizará a partir dos seguintes parâmetros:

(...)

b) caráter público de co-responsabilidade e complementariedade entre as ações governamentais e não-governamentais de Assistência Social evitando paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos;

12. Como vemos, a participação privada nas ações de assistência social deveria se dar sob o caráter de complementariedade, o que não ocorreu no caso em estudo, onde a Prefeitura transferiu a totalidade dos projetos de proteção social básica e especial para execução pela iniciativa privada. A alegação da responsável, no sentido de que teria encontrado “um quadro caótico” quando de sua posse na Secretaria, não pode servir de justificativa para a ilegalidade cometida, precipuamente considerando o fato de que o contrato em exame foi firmado pelo prazo de vigência de 12 meses, tendo sido prorrogado por igual período (vide peça 110, p. 357-365 e 450-452).
13. Outro aspecto a ser aqui salientado é que os serviços contratados são de natureza contínua e inerentes à Administração Pública. Assim, da maneira como se deu a contratação, restou caracterizada burla à regra estabelecida pelo art. 37, inciso II, da Constituição Federal. Nesse sentido, a alegação apresentada pela ex-Secretária Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias/RJ de que o transferido para entidade privada foi apenas e exclusivamente a execução dos programas e projetos não merece acolhida, pois as atividades abrangiam a totalidade das ações de proteção social básica e especial relativas à assistência social do município.
14. Não é demais ressaltar que, pelos projetos básicos apresentados pela responsável em 2/3/2009, visando à contratação (peça 110, p. 4-75), a execução das ações de assistência social se daria nas instalações da própria Secretaria, por pessoal a ser alocado pela contratada, que incluía a prestação de serviços, entre outros, de assistentes sociais, pedagogos, psicólogos e advogados. Os projetos básicos, previam, ainda, a prestação de serviços por profissionais que exerceriam a função de coordenadores dos projetos de assistência social. De fato, o que houve foi a terceirização de atividade-fim do órgão da administração, em afronta ao mencionado dispositivo da Constituição Federal.
15. Vale assinalar, ainda nessa esteira, que a contratação em estudo está sendo examinada, também, pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (Processo 202.606-3/10). De acordo com o sítio do TCE-RJ na internet, a última peça dos autos se constitui no Voto do Conselheiro-Relator do processo, determinando, em 18/3/2014, a comunicação da Sra. Claise Maria Alves Zito dos Santos para que apresente “justificativas pela contratação de pessoal por meio de interposta pessoa, burlando a regra estabelecida pelo artigo 37, inciso II, da CRFB/88, pois os serviços são de natureza contínua e inerentes à Administração Pública” (vide peças 121 e 150).
16. Convém destacar, de igual forma, a alegação da responsável de que teria formação superior

em Serviço Social, e “como os técnicos das outras áreas responsáveis por verificar os supostos vícios apontados por esta Corte de Contas da União não os acenaram, a mesma entendeu pela regularidade do procedimento e assinou o contrato, executando-o sempre com o aval do Controle Interno Municipal”. Aduz, nessa linha argumentativa, a ex-Secretária Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias/RJ, que a responsabilidade pela contratação recairia nos técnicos da área de Controle Interno e da Procuradoria Geral do Município, pois não seria razoável exigir da gestora “um conhecimento técnico que a mesma não possui”. Quanto a isso, há que se fazer uma série de comentários.

17. Primeiro, o conhecimento técnico mencionado pela responsável, e que supostamente estaria fora de seu alcance, envolve princípios inerentes à Administração Pública, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal, mais especificamente, no caso em exame, no inciso II daquele artigo. Assim, é razoável esperar do gestor que esse tenha conhecimento de que a transferência da totalidade das ações de proteção social básica e especial relativas à assistência social do município para execução pela iniciativa privada, com a utilização da estrutura da Secretaria Municipal de Assistência Social, incluindo bens e servidores públicos, caracteriza terceirização de atividade-fim do órgão da administração, em afronta ao mencionado dispositivo da Constituição Federal.
18. Por seu turno, quanto ao argumento de que a contratação se deu com arrimo em pareceres jurídicos das áreas técnicas, devendo recair única e exclusivamente sobre elas a responsabilidade pela contratação, é entendimento deste Tribunal que pareceres técnicos e jurídicos não vinculam o gestor, sendo eles apenas uma contribuição para o processo decisório. Assim, não cabe alegar respaldo em pareceres para elidir responsabilidade por ato ou omissão irregular (vide Acórdão 277/2014-TCU-Plenário; Acórdão 3241/2013-TCU-Plenário; Acórdão 5708/2013-TCU-1ª Câmara; Acórdão 7312/2013-TCU-2ª Câmara; Acórdão 179/2011-TCU-Plenário; Acórdão 1.736/2010-TCU-Plenário; Acórdão 4.420/2010-TCU-2ª Câmara; Acórdão 2.748/2010-TCU-Plenário; Acórdão 1.528/2010-TCU-Plenário; Acórdão 2693/2008-TCU-Plenário; e Acórdão 125/2007-TCU-1ª Câmara).
19. Em verdade, os pareceres técnicos contidos nos autos não foram determinantes para a tomada de decisão pela responsável, eis que, conforme exposto na peça 110, p. 83, a ex-Secretária Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias/RJ autorizou a contratação sob enfoque em 10/3/2009, antes mesmo de a Controladoria Geral do Município ter emitido seu parecer quanto ao tema (em 13/3/2009; peça 110, p. 84-86).
20. Roborando o assunto, a responsável alega que teria se desligado integralmente da Administração Pública Municipal de Duque de Caxias em 31/3/2010, para se candidatar a Deputada Estadual no Rio de Janeiro, sendo que os atos praticados após esse período não seriam de sua responsabilidade. De fato, quando da assinatura do primeiro termo aditivo ao contrato (em 6/4/2010), que prorrogou o prazo de vigência por mais doze meses (peça 110, p. 450-452), a Sra. Claise Maria Alves Zito dos Santos não estava mais à frente da Secretaria. Contudo, cabe ponderar que todos os procedimentos administrativos visando à prorrogação do contrato se deram ainda na sua gestão, conforme exposto na peça 110, p. 392-442. Nessa esteira, a responsável requereu, já em 4/1/2010, a renovação contratual para que fosse dada continuidade aos projetos em execução pelo Instituto Data Rio de Administração Pública - IDR (peça 110, p. 393), tendo, inclusive, após os trâmites dentro da Prefeitura, autorizado, em 24/3/2010, a prorrogação da contratação (peça 110, p. 440).
21. Desse modo, apesar de o termo aditivo ao contrato 16/2009 ter sido firmado seis dias após a sua saída, a autorização para a contratação se deu ainda sob gestão Sra. Claise Maria Alves Zito dos Santos. Assim, não vemos como ser excluída a sua responsabilidade pela prorrogação. O que poderia se aventar seria trazer aos autos, também, o Secretário Municipal de Assistência Social que sucedeu à responsável e firmou o termo aditivo. Contudo, diante do

atual estágio dos autos, e considerando que todos os procedimentos ligados à prorrogação contratual foram efetivados pela Sra. Claise Maria Alves Zito dos Santos, tendo sido ela a gestora que autorizou o aditivo ao contrato, entendemos desnecessária a responsabilização do Secretário que a sucedeu, pois, de fato, esse limitou-se a firmar o termo aditivo, seis dias após a sua posse.

22. Ademais, o que se discute aqui é a falta de amparo legal para a transferência, pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias, da responsabilidade pela execução de projetos relativos à Assistência Social para entidade privada. Disso, a Sra. Claise Maria Alves Zito dos Santos não pode se afastar, pois firmou o contrato 16/2009, com vigência de doze meses, e, posteriormente, autorizou a sua prorrogação por mais doze meses.

23. Pelo exposto, as razões de justificativa apresentadas pela responsável quanto à irregularidade em comento devem ser rejeitadas.

II. Ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários no pregão presencial 20/2009, em desacordo com o art. 7º, §2º, art 8º e art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93, bem como o art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/2002

II.1. Argumentos apresentados pela Sra. Claise Maria Alves Zito dos Santos (peça 146, p. 8)

24. Quanto à irregularidade sob enfoque (item “b” do Ofício 412/2014-TCU/SECEX-RJ), a responsável encaminhou as planilhas de custos extraídas do Processo Administrativo do Município de Duque de Caxias 51.594/2009, que originou a contratação em destaque (peça 146, p. 25-46).

II.2. Análise

25. A responsável limitou-se a encaminhar uma série de planilhas que já constavam destes autos (peça 110), sem tecer qualquer informação adicional quanto aos custos da contratação. Conforme já explanado no relatório de fiscalização, o orçamento para a execução dos projetos não contém estimativa detalhada de quantitativos e preços unitários, precipuamente quanto aos custos do item “Materiais e Insumos” presente naquelas planilhas. Nessa linha, não há qualquer detalhamento da composição desse item, tanto no que se refere à discriminação e quantitativo dos materiais e insumos quanto aos custos dos mesmos.

26. Ademais, não é possível afirmar que os preços contidos na planilha de serviços correspondem à média dos preços praticados no mercado, haja vista que não foram juntados elementos técnicos que demonstrem a compatibilidade dos valores indicados. Vale lembrar que a necessidade de o edital conter orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários é imposição do art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93. Outrossim, a exigência da elaboração de estimativa orçamentária que expresse a composição de todos os custos unitários encontra-se prevista no art. 7º, §2º, e art. 8º da Lei 8.666/93.

27. Diante do exposto, as razões de justificativa apresentadas pela responsável devem ser rejeitadas.

III. Ausência de mecanismos de controle da execução do Contrato 16/2009, em desacordo com o estabelecido no art. 58, inciso III, e art. 67 da Lei 8.666/93

III.1. Argumentos apresentados pela Sra. Claise Maria Alves Zito dos Santos (peça 146, p. 8)

28. No que concerne à irregularidade em destaque (item “c” do Ofício 412/2014-TCU/SECEX-RJ), a responsável alega que “como a atividade da contratada era diretamente gerida pelos servidores do Município, esses fiscalizavam e controlavam a execução contratual, sendo consultados quando do momento de atestar as notas/faturas”, acrescentando que “todas as atividades da contratada eram determinadas previamente pelo contratante, que tinha o produto entregue com a realização de suas orientações”. Em resumo, a responsável argumenta

que “o controle de execução se deu por meio do contrato elaborado e aprovado pela Procuradoria Geral do Município, sendo tal órgão o responsável pelas regras contratuais ali contidas”.

III.2. Análise

29. *Como vemos, a ex-Secretária Municipal de Assistência Social alega que os próprios servidores do município (sem discriminar quais) fiscalizavam e controlavam a execução contratual. Contudo, o que de fato se verificou no respectivo processo administrativo (peça 110, p. 1-391) foi a ausência de designação formal de fiscal do contrato, em desacordo com o previsto no art. 67 da Lei 8.666/1993. É de se ressaltar que o próprio contrato 16/2009 estipulava, em sua cláusula oitava (peça 110, p. 360), que a fiscalização da sua execução caberia a um gerente a ser especificamente designado, o que, todavia, não ocorreu.*
30. *Não merece acolhida, também, a alegação da responsável de que o controle da execução do contrato teria se dado “por meio do contrato elaborado e aprovado pela Procuradoria Geral do Município, sendo tal órgão o responsável pelas regras contratuais ali contidas”. Em verdade, não foram estipulados, no contrato, critérios para se aferir a efetividade na prestação dos serviços de assistência social, não havendo qualquer pactuação de prazos e metas. Ademais, não há cláusula prevendo a apresentação detalhada das ações executadas pela contratada, de forma a subsidiar a efetiva liquidação da despesa.*
31. *É de se notar, nesse diapasão, que os pagamentos realizados pela Prefeitura Municipal de Duque de Caxias em decorrência do contrato 16/2009 se efetivaram mediante apresentação de notas fiscais de caráter genérico, sem comprovação detalhada das ações executadas, cumprimento de prazos e alcance de metas. Conforme verificado nos processos de pagamento, a liquidação da despesa ocorria mediante a apresentação de nota fiscal contendo apenas a informação de que se tratava de serviços executados nos projetos descritos no objeto do contrato. Não há nos processos de pagamento analisados (peças 113 a 115) nenhum documento/relatório emitido, além do atesto nas notas fiscais, que demonstre que foram procedidas as necessárias conferências da prestação do serviço realizado.*
32. *Por tudo isso, as razões de justificativa apresentadas pela responsável quanto à irregularidade em estudo devem ser rejeitadas.*

CONCLUSÃO

33. *Em vista das considerações lançadas no exame acima realizado, propomos a rejeição das razões de justificativa apresentadas pela Sra. Claise Maria Alves Zito dos Santos, ex-Secretária Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias/RJ, em resposta à audiência determinada no item 9.3 do Acórdão 354/2014-TCU-Plenário, realizada por meio do Ofício 412/2014-TCU/SECEX-RJ (peça 131). Ante a confirmação das irregularidades e tendo em conta a matriz de responsabilização exposta na peça 151, sugerimos seja aplicada à responsável a sanção cominada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal.*
34. *Quanto às demais propostas contidas no relatório de fiscalização de peça 124, vale esclarecer que todas já foram efetivadas pelo Acórdão 354/2014-TCU-Plenário.*

BENEFÍCIOS DE CONTROLE

35. *Entre os benefícios trazidos pelo presente processo pode-se mencionar, como benefícios diretos, a aplicação de sanção e o incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade*

de órgão ou entidade da administração pública, conforme disposto, respectivamente, nos itens 42.2 e 42.4 das Orientações para Benefícios do Controle, constantes do anexo da Portaria Segecex 10, de 30/3/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Ante todo o exposto e dando continuidade às determinações contidas nos Acórdãos 2188/2013 e 354/2014, ambos do Plenário deste Tribunal, sugere-se o envio dos autos ao Exmo. Sr. Ministro-Relator Raimundo Carreiro, propondo-se a adoção das seguintes medidas:

a) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Claise Maria Alves Zito dos Santos (CPF 027.386.267-77), ex-Secretária Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias/RJ;

b) aplicar à Sra. Claise Maria Alves Zito dos Santos (CPF 027.386.267-77) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a partir da respectiva notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, acrescida dos encargos legais devidos, caso não atendida a notificação, na forma da legislação em vigor;

d) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentarem, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE/RJ, de modo a subsidiar a análise do Processo 202.606-3/10, em tramitação naquela Corte; bem como à Prefeitura Municipal de Duque de Caxias;

e) considerar a Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008.

O Diretor da Subunidade anui à proposta encaminhada pelo Auditor, assim manifestando-se, em acréscimo:

diante das irregularidades observadas na aplicação de recursos públicos federais envolvendo a transferência do gerenciamento de unidades públicas a entidades privadas, sugiro encaminhar cópia do Acórdão 3239/2013-TCU-Plenário aos municípios do Estado do Rio de Janeiro, diante das importantes considerações ali contidas, de forma a subsidiar as respectivas gestões na hipótese de pactuações similares. (peça 153).

O Titular da Secex/RJ endossa as propostas encaminhadas (peça 154).

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria realizada, por solicitação do Congresso Nacional, no Município de Duque de Caxias com o objetivo de examinar a regularidade da aplicação das verbas federais transferidas para aquele ente nos exercícios de 2009 a 2012, no valor original total de R\$ 269.652.498,79. A fiscalização envolveu três funções de governo que mais foram beneficiadas com as transferências de recursos federais no mencionado período, a saber: Saúde, Assistência Social e Educação.

2. Tendo em vista a concordância com as conclusões da equipe de auditoria acerca dos achados, o Plenário desta Corte de Contas prolatou o Acórdão 354/2014, determinando em seu item 9.3 a audiência da Sra. Claise Maria Alves Zito dos Santos, ex-Secretária Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias/RJ, para que apresentasse razões de justificativa para as seguintes ocorrências:

9.3.1. falta de amparo legal para a transferência para entidade privada, pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias, por meio do contrato 16/2009, da responsabilidade pela execução de projetos relativos à Assistência Social;

9.3.2. ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários no pregão presencial 20/2009, em desacordo com o art. 7º, § 2º, art. 8º e art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93, bem como o art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/2002;

9.3.3. ausência de mecanismos de controle da execução do Contrato 16/2009, em desacordo com o estabelecido no art. 58, inciso III, e art. 67 da Lei 8.666/9.

3. Após a análise empreendida pela Unidade Técnica, as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Claise Maria Alves Zito dos Santos não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas na mencionada decisão.

4. Em referência ao item 9.3, anoto, inicialmente, que o objeto do Contrato 16/2009 era a execução dos seguintes projetos: a) Centro de Referência de Assistência Social do Município de Duque de Caxias; b) CR-Mulher; c) Proteção Social Especial; d) Centro de Equoterapia e Reabilitação para Crianças com Necessidades Especiais; e) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; f) Casa de Passagem. Esses projetos constituíam a totalidade das ações de proteção social básica e especial de responsabilidade do município no que concerne a assistência social.

5. Ao contrário do que afirma a responsável, o signatário do Contrato 16/2009, o Instituto Data Rio de Administração Pública (IDR), é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público que teve sua qualificação de Oscip deferida, em 26/10/2005, pela Secretaria Nacional de Justiça.

6. Mostra-se, assim, o pregão presencial, conduzido pela Secretaria Municipal de Assistência Social e realizado em 2009, inadequado para a sua contratação, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei 10.520/2002, uma vez que tal instrumento de licitação é compatível com a aquisição de bens e serviços comuns, entendidos como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital por meio de especificações usuais no mercado. Definitivamente, o objeto da avença não se enquadra nessa descrição. A seleção de Oscip deve ser feita mediante concurso de projetos a fim de firmar com o poder público termo de parceria.

7. Agrava-se a situação, uma vez que resta demonstrado que não há amparo legal para a pactuação nos moldes em que foi feita entre o Município de Duque de Caxias e o IDR. A Lei 9.790/1999, que qualifica Oscips que tenham como objeto a promoção de assistência social, não inclui em seus artigos a hipótese de cessão de bens e funcionários públicos para execução dos serviços de responsabilidade dessas entidades, tal como ocorreu. Essa possibilidade está restrita, pela Lei 9.637/1998, às organizações sociais com atividades destinadas à assistência social, dentre as quais não se incluem as descritas no item 4 deste Voto.

8. Além disso, não foi observado o caráter público de complementaridade destacado na Norma Básica de Assistência Social (NOB/SUAS), de julho de 2005, então em vigor, em vista de o Município ter transferido a execução da totalidade dos projetos de proteção social básica e especial para a organização privada.

9. Concluo, pois, que a prestação de serviços do IDR só seria aderente à legislação vigente à época dos fatos, caso ocorresse nas instalações daquele Instituto com recursos humanos e materiais próprios para a execução de parte das ações de assistência social básica e especial de responsabilidade do Município de Duque de Caxias/RJ.

10. Quanto ao item 9.3.2, a responsável restringiu-se à apresentação de documentos que já constavam do processo, nos quais está ausente o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários no pregão presencial 20/2009.

11. No tocante à ausência de mecanismos de controle da execução do Contrato 16/2009, a responsável não apresentou, em atendimento à audiência, expediente de designação formal de fiscal do contrato, contrariando o disposto no art. 67 da Lei 8.666/93 e na Cláusula Oitava da referida avença. Restra evidenciado nos autos que o processo de pagamento era falho. A uma, porque, inexistia medição dos serviços de assistência social efetivamente prestados nem cláusula contratual relativa à matéria. A duas, porque os pagamentos eram efetuados mediante apresentação de notas fiscais, sem atesto do recebimento dos serviços, as quais mencionavam tão-somente o projeto desenvolvido, sem, entretanto, discriminar os serviços executados.

Em face do exposto, acolho a proposta da Secex/RJ no sentido de rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela responsável, aplicando os ajustes que entendo necessários, e Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de novembro de 2014.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator



ACÓRDÃO Nº 3086/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº **TC 020.512/2013-9**
2. Grupo I - Classe de Assunto II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessado(s): Congresso Nacional
4. Órgão(s)/Entidade(s): Município de Duque de Caxias/RJ
- 4.1. Responsável(eis): Claise Maria Alves Zito dos Santos (CPF 027.386.267-77)
5. Relator: **Ministro Raimundo Carreiro**
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/RJ
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: Washington Fernandes Lima (OAB/RJ 168.999) e outros

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de realizada, por solicitação do Congresso Nacional, no Município de Duque de Caxias, com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação das verbas federais transferidas para aquele ente nos exercícios de 2009 a 2012, examinando-se nesta fase processual audiência da responsável determinada pelo Acórdão 354/2014-TCU-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Claise Maria Alves Zito dos Santos (CPF 027.386.267-77), ex-Secretária Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias/RJ;

9.2. aplicar à Sra. Claise Maria Alves Zito dos Santos (CPF 027.386.267-77) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a partir da respectiva notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, com fundamento no artigo 26 da Lei nº 8.443/1992 c/c o artigo 217 do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse do responsável, o parcelamento da multa em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, sem prejuízo de alertá-lo de que, caso opte por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, acrescida dos encargos legais devidos, caso não atendida a notificação, na forma da legislação em vigor;

9.5. considerar a Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008.

9.6. encaminhar cópia do Acórdão 3239/2013-TCU-Plenário (TC 018.739/2012-1) que cuida de auditoria operacional a respeito da transferência do gerenciamento de unidades públicas a entidades privadas) aos municípios do Estado do Rio de Janeiro, diante das importantes considerações ali contidas, de forma a subsidiar as respectivas gestões na hipótese de pactuações similares;

9.7. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE/RJ, de modo a subsidiar a análise do Processo 202.606-3/10, em tramitação naquela Corte e, ainda, à Prefeitura Municipal de Duque de Caxias;

9.8. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 45/2014 – Plenário.
11. Data da Sessão: 12/11/2014 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3086-45/14-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
 - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício