



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO – DGCE

DIRETORIA DE CONTAS DE GESTÃO – DGE



PROCESSO Nº:	@REP 18/01138106
UNIDADE GESTORA:	Secretaria de Estado da Educação
RESPONSÁVEIS:	Elza Marina da Silva Moretto Eduardo Deschamps Simone Schramm Natalino Uggioni
INTERESSADOS:	José Carlos Kulzer - Vara do Trabalho de Palhoça Luciano Paschoeto - 1º Vara do Trabalho de Florianópolis Ana Letícia Moreira Rick - Vara do Trabalho de Palhoça Secretaria de Estado da Educação
ASSUNTO:	Irregularidades concernentes à eventual malversação de recursos públicos destinados a Associações e Pais e Professores
RELATOR:	Gerson dos Santos Sicca
UNIDADE TÉCNICA:	DGE/ COCG-II /DIV11
RELATÓRIO Nº:	DGE - 367/2020

1 INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de Representação autuada em razão de comunicação enviada pelo Exmo. Juiz Luciano Paschoeto, da 1º Vara do Trabalho de Florianópolis, pelo Exmo. Juiz José Carlos Kulzer e pela Exma. Juíza Ana Letícia Moreira Rick, ambos da Vara do Trabalho de Palhoça, mediante expedientes de fls. 7 a 8, 17 a 18, 23 a 24 e 31 e 32, encaminhando cópia de Sentenças (fls. 9 a 16, 25 a 30 e 35 a 46) e Atas de Audiência (fls. 19 a 22 e 33 a 34), nas quais determinam dar conhecimento a este Tribunal de Contas, para adoção das providências cabíveis, acerca de possível malversação de recursos públicos destinados ao pagamento de Ações Trabalhistas movidas contra Associações de Pais e Professores.

Registra-se que, em 27/11/2018, mais três comunicações, no mesmo sentido das anteriores, foram encaminhadas a esta Corte de Contas, dando conhecimento das Sentenças proferidas pelo Exmo. Juiz José Carlos Kulzer, nos processos nºs. 0000834-69.2017.5.12.0059, 0000835-54.2017.5.12.0059 e 0000680-51.2017.5.12.0058, condenando a APP da EEB Professora Nicolina Tancredo ao pagamento de verbas trabalhistas (fls. 49 a 89).

O processo foi analisado através do Relatório de Instrução DCE nº 460/2018 (fls. 1157 a 1164), concluindo pela admissibilidade da representação e sugerindo à então Diretoria de Controle da Administração Estadual (DCE) a adoção de providências objetivando a apuração dos fatos apontados como irregulares na presente Representação.

O Conselheiro Relator, no Despacho n. COE/GSS 1250/2018, de 18/12/2018 (fls. 1165 a 1167), decidiu conhecer da Representação, determinando à então Diretoria de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO – DGCE

DIRETORIA DE CONTAS DE GESTÃO – DGE



Controle da Administração Estadual (DCE) a adoção de providências para apuração dos fatos através de audiências, diligências, inspeções e/ou auditorias, bem como dar ciência da decisão aos Representantes.

A fim de buscar melhor elucidação dos fatos narrados na presente Representação, a equipe técnica deste Tribunal de Contas emitiu o Relatório DCE nº 135/2019 (fls. 1187 a 1197) sugerindo a solicitação de documentos e informações à Unidade Gestora relacionados com a sistemática de pagamento das ações trabalhistas movidas contra as APPs. Em 04/06/2019, o Relator exarou o Despacho COE/GSS nº 580/2019 (fls. 1198 e 1199) acolhendo as sugestões da área técnica

A diligência junto à SED foi realizada por meio do Of. TCE/SEG nº 10641/2019 (fl. 1201), entregue em 13/06/2019 (fl. 1204). Em 12/07/2019, a Unidade Gestora requereu a dilação do prazo por mais 30 dias (fls. 1210 e 1211), o qual foi deferido pelo Relator em Despacho proferido na data de 12/07/2019 (fl. 1212). Em 12/08/2019, a Secretaria de Estado da Educação encaminhou a resposta à diligência através de documento protocolado sob o nº 30448/2019 (fls. 1215 a 1217).

Por sua vez, em 18/09/2019, foi juntado Ofício da Vara do Trabalho de Palhoça encaminhando a Ata de Audiência referente ao processo 0000382-25.2018.5.12.0059 (fls. 1219 a 1228), em que o representante da APP da Escola Básica Venceslau Bueno fez acordo para dar quitação à ação trabalhista. Como referida Associação recebe recursos da Secretaria de Estado de Educação, a Juíza do Trabalho Ana Letícia Moreira Rick determinou que fosse oficiado ao “Tribunal de Contas do Estado para que verifique a origem dos recursos utilizados para o pagamento do presente acordo”.

A análise dos fatos narrados na representação e dos documentos e informações apresentados pela Secretaria de Estado da Educação foi realizada por meio do Relatório DGE nº 224/2019 (fls. 4037 a 4047). Concluiu-se que são irregulares os repasses de recursos, mediante subvenção social, para pagamento das ações judiciais movidas contra as Associações de Pais e Professores. O Corpo Técnico desta Cortes de Contas sugeriu, então, o seguinte encaminhamento:

3.1 Fixar prazo, com base na alínea “b” do §1º do art. 36 da Lei Complementar nº 202/2000 (estadual), para que a Secretaria de Estado da Educação regularize a situação referente à contratação de serventes escolares por meio repasses de recursos, mediante subvenção social, às Associações de Pais e Professores;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO – DGCE

DIRETORIA DE CONTAS DE GESTÃO – DGE



3.2 Determinar a audiência, nos termos do art. 35 da Lei Complementar nº 202/2000 (estadual), dos responsáveis a seguir elencados, para apresentação de alegações de defesa, em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa, acerca da irregularidade abaixo discriminada, sujeita à aplicação das multas previstas no art. 70 da referida Lei Complementar, conforme segue:

3.3.1 Sra. **Elza Marina da Silva Moretto**, Ordenadora de Despesa da SED de 21/10/2015 a 01/09/2016, de 10/10/2016 a 10/04/2017, de 01/06/2017 a 05/02/2018 e de 19/02/2018 a 01/05/2018, CPF 257.462.789-04, com endereço na Rua Honorato Ramos, nº 114, casa, Bairro Centro, Lages/SC, CEP 88502-030; Sr. **Eduardo Deschamps**, Ordenador de Despesa da SED de 01/09/2016 a 07/10/2016, de 10/04/2017 a 01/06/2017 e de 05/02/2018 a 19/02/2018, CPF nº 561.317.049-53, com endereço na Rua das Baleias Franca, nº 222, casa 02, Bairro Jurerê, Florianópolis/SC, CEP 88.053-515; Sra. **Simone Schramm**, Ordenadora de Despesa da SED de 02/05/2018 a 01/01/2019, CPF nº 399.584.189-91, com endereço na Rua Caçador, nº 274, casa, Bairro Anita Garibaldi, Joinville/SC, CEP 89.203-620; Sr. **Natalino Uggioni**, Ordenador de Despesa da SED desde 02/01/2019 até a presente data, CPF nº 481.065.699-34, com endereço na Rua Professor Walter de Bona Castelan, nº 417, Bairro Jardim Anchieta, Florianópolis/SC, CEP 88037-300; em face dos repasses de recursos efetuados, sem embasamento legal, às APPs, mediante subvenção social, para dar quitação às ações trabalhistas movidas contra essas associações, em afronta ao princípio da legalidade previsto expressamente no caput do art. 37 da Constituição Federal e ao disposto no art. 16 da Lei nº 4.320/64 (federal), conforme item 2 do presente Relatório;

3.3 Dar conhecimento do presente Relatório da Decisão aos representantes, Sr. Luciano Paschoeto, Sr. José Carlos Kulzer e Sra. Ana Letícia Moreira Rick, à Sra. Ana Letícia Moreira Rick, ao Conselho Estadual de Educação e ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina.

Em 19/12/2019, o Relator exarou Despacho deferindo a audiência dos responsáveis elencados pela área técnica (fl. 4048). Entretanto, não foi analisada, neste momento, a sugestão de fixar prazo para a Secretaria de Estado da Educação regularizar a situação envolvendo a contratação de serventes escolares por meio repasses de recursos, mediante subvenção social, às Associações de Pais e Professores. Com efeito, o exame de tal sugestão foi postergado para momento posterior a manifestação dos responsáveis.

A audiência dos responsáveis foi efetuada por meio dos Ofícios nºs 439, 440, 441 e 442/2020, datados de 24/01/2020 (fls. 4049 a 4052), os quais foram devidamente entregues, conforme Avisos de Recebimento acostados às fls. 4053 a 4057 e 4060. O Sr. Natalino Uggioni juntou sua manifestação às fls. 4075 a 4085; a Sra. Simone Schramm às fls. 4092 a 4097; o Sr. Eduardo Deschamps às fls. 4098 a 4119; e a Sra. Elza Marina da Silva Moretto às fls. 4122 a 4146.

Os autos retornaram, então, a esta Diretoria de Contas de Gestão (DGE) para exame das justificativas apresentadas pelos responsáveis, o que será realizado no item a seguir.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO – DGCE

DIRETORIA DE CONTAS DE GESTÃO – DGE



2 ANÁLISE

A irregularidade em exame refere-se aos repasses efetuados pela Secretaria de Estado da Educação, sem previsão legal, mediante subvenção social, para dar quitação às ações trabalhistas movidas contra as Associações de Pais e Professores, entidades de direito privado, conforme o exposto no Relatório DCE nº 135/2019 (fls. 1187 a 1197) e no Relatório DGE nº 224/2019 (4037 a 4047).

Cumpre registrar que, além das verbas trabalhistas devidas, a SED arca com as multas decorrentes do não cumprimento das obrigações trabalhistas por parte das APPs, a exemplo dos honorários dos advogados dessas associações, dos gastos advindos da contratação de peritos judiciais, dentre outros custos extras que resultam da desobediência da legislação obreira por parte das APPs.

Além de não haver previsão legal para tais pagamentos e não incidir a responsabilização solidária ou subsidiária do Estado no presente caso, o dispêndio é realizado de forma indiscriminada, sem qualquer participação da SED nos processos judiciais. Segundo informações e documentos encaminhados pela SES em resposta à diligência efetuada por esta Corte de Contas, entre janeiro de 2016 e novembro de 2019, a SES desembolsou a quantia mínima de **R\$ 9.895.539,81** para dar quitação a mais de 500 ações trabalhistas (fls. 1240 a 1262), o que demonstra a gravidade da situação.

A responsabilidade sobre a presente restrição foi atribuída à Sr. Elza Marina da Silva Moretto, ao Sr. Eduardo Deschamps, à Sra. Simone Schramm e ao Sr. Natalino Uggioni, Ordenadores de Despesa da Secretaria de Estado da Educação de janeiro de 2016 até a presente data, visto que efetuaram, ao arrepio da legislação, repasses de recursos às APPs, mediante subvenção social, para quitação de ações trabalhistas dessas associações.

Ao efetuar esses repasses sem previsão legal e com total descontrole, os Ordenadores de Despesa acima nominados, além de desrespeitarem o previsto no artigo art. 16 da Lei nº 4.320/1964, atentaram contra o princípio constitucional da legalidade disposto expressamente no caput do art. 37 da Carta Maior.

O Sr. Eduardo Deschamps apresentou suas alegações de defesa às fls. 4098 a 4119. Em relação à presente restrição, o responsável alega que esse repasse de recursos para as APPs ocorre há mais de três décadas sob a égide das Leis nºs 5.867/1981 e 16.292/2013 (estaduais). Afirma que a Lei nº 5.867/1981 (estadual) “subsidiou os repasses de subvenções às



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO – DGCE

**TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA**

DIRETORIA DE CONTAS DE GESTÃO – DGE



Associações de Pais e professores para o pagamento de quaisquer espécies de serviços sociais” e que a Lei nº 11.180/1999 (estadual) autorizou o repasse “em qualquer hipótese que pudesse impedir o funcionamento destas entidades” com o intuito de buscar uma melhor flexibilidade laboral, economia de recursos e maior participação da sociedade na gestão escolar.

Alude que a Lei nº 16.292/2013 (estadual) e o Decreto nº 1.310/2012 (estadual), que disciplinam a transferência de recursos financeiros para entidades privadas mediante subvenção social, criaram obstáculos para a continuidade das parcerias firmadas com as APPs. Por esse motivo, a Secretaria de Estado da Educação, por meio da Informação 367/COJUR/2014, teria questionado à Procuradoria Geral do Estado (PGE) acerca da possibilidade da manutenção das contratações via APPs, da contratação de servidores via concurso público ou da terceirização dos serviços de limpeza escolar. Segundo o responsável, a PGE “manifestou-se no sentido de que deveria se manter o modelo atual de repasse de subvenções às Associações de Pais e Professores, mediante alteração legislativa e/ou adequação do estatuto das APPs” para retirar os professores da Diretoria das associações, o que teria sido feito na Gestão do responsável.

Ainda, segundo o Sr. Eduardo Deschamps, a PGE teria se manifestado contra a terceirização dos serviços por entender que feriria o princípio da economicidade e “desprestigiaría a colaboração da sociedade na educação” estabelecida nos art. 205 da Constituição Federal e que a criação de cargos públicos de serventes e contratação via concurso público dependeria de ato do Chefe do Poder Executivo, conforme previsto no art. 50 da Constituição Estadual, além de haver previsão do impacto econômico e financeiro ocasionado pelo pagamento dos salários e aposentadorias desses servidores.

O responsável alega que, diante da manifestação da PGE, manteve o modelo de repasses de recursos via subvenção social com os ajustes propostos pela Procuradoria no Parecer nº 129/2015, em detrimento das outras duas propostas apresentadas, quais sejam, contratação de servidores por concurso público ou terceirização dos serviços.

Aduz que, mesmo os repasses sendo legais, determinou, em 2015, a realização de um estudo acerca de novos modelos de contratação dos serviços de limpeza das unidades escolares, do qual resultou no projeto piloto que teve como objeto a contratação de empresa terceirizada para prestação de serviços de limpeza das escolas de Florianópolis e Palhoça (Edital de Pregão nº 69/2017, PL 52/2017). Relata que a partir desse projeto piloto, a contratação de serventes por meio das APPs passou a ser substituída gradativamente para evitar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO – DGCE

DIRETORIA DE CONTAS DE GESTÃO – DGE



descontinuidade dos serviços, que, se realizada de forma abrupta, ocasionaria grande prejuízo ao funcionamento das escolas.

O responsável afirma, ao final, que o apontamento deve ser afastado, haja vista que “a finalidade da transferência específica não tem característica de subvencionar a entidade e sim suprir com **despesas informalmente delegadas à entidade¹** que iniciou há mais de 30 anos”.

As considerações efetuadas pelo Sr. Eduardo Deschamps não são suficientes para afastar sua responsabilidade sobre a presente restrição. Primeiramente, cabe destacar que, a questão da contratação de serventes escolares, por meio de transferências de recursos financeiros às Associações de Pais e Professores, mediante subvenção social, foi analisada por esta Corte de Contas no Processo PDI nº 02/10379227. Após todo o trâmite processual, o Pleno deste Egrégio Tribunal exarou, em sessão datada de 07/04/2004, a Decisão nº 555/2004, na qual foi considerada ilegal a contratação de serventes por meio das APPs e assinado o prazo de 30 dias para a Secretaria de Estado da Educação regularizar a situação. Senão veja-se:

Decisão n. 0555/2004

1. Processo n. PDI - 02/10379227

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar n. 202/2000, decide:

6.1. Assinar o prazo de 30 (trinta) dias, com fundamento no art. 59, IX, da Constituição do Estado, a contar da data da publicação desta Decisão no Diário Oficial do Estado, para que a Secretaria de Estado da Educação e Inovação, adote as seguintes providências, com vistas ao exato cumprimento da lei, comprovando-as a este Tribunal:

6.1.1. regularização da situação ilegal do pagamento de serventes e merendeiras por meio de subvenções sociais às APPs, demonstrando a tomada de providências visando à instauração de concurso público (art. 37, II, CF) para a contratação de pessoal das atividades-meio de caráter contínuo - serventes e merendeiras (item 3.1.1.1 da Conclusão do Relatório DCE), ou, então, visando à realização de processo licitatório para a contratação de pessoal das atividades-meio (terceirização), de caráter eventual ou contínuo, na forma da Lei Estadual n. 6.772/86, alterada pela Lei n. 8.815/92, regulamentada pelo Decreto Executivo n. 3.895/02, e da Lei Complementar n. 243/2003 (item 3.1.1.2 da Conclusão do Relatório DCE);

6.1.2. enquanto não regularizada a restrição, nos termos da adoção das providências mencionadas no item anterior, que a Secretaria de Estado da Educação e Inovação faça incluir os repasses com concessões e subvenções sociais, para pagamento de serventes e merendeiras, às APPs, como "Outras Despesas de Pessoal - Teceirização Indireta de Mão-de-Obra" (art. 18, § 1º, da LRF), que deverão integrar a Despesa Total de Pessoal do Poder Executivo (item 3.1.1.3 da Conclusão do Relatório DCE), e excluir tais gastos como

1 Destaques não constam do original.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO – DGCE

DIRETORIA DE CONTAS DE GESTÃO – DGE



custos de manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme art. 71, II, da Lei Federal n. 9.394/96 e Decisão n. 0856/2002 exarada por esta Corte de Contas quando da apreciação do Processo n. CON-01/00940323 (item 3.1.1.4 da Conclusão do Relatório DCE).

Ocorre que mencionada Decisão desta Corte de Contas vem sendo descumprida há mais de uma década, pois persiste esse modelo de contratação de serventes escolares por meio das APPs, dando origem às reclamações trabalhistas e, por conseguinte, à possível malversação dos recursos públicos. Isso porque a SED está arcando com os gastos decorrentes das ações trabalhistas movidas contra as APPs cuja responsabilidade deveria recair exclusivamente sobre a associação demandada, conforme exposto no Relatório DCE nº 135/2019 e no Relatório DGE nº 224/2019. Esse também é o entendimento da PGE manifestado por meio do Parecer n. 129/15 PGE juntado pelo responsável (fls. 4103 a 4119), conforme conclusão transcrita a seguir:

V) CONCLUSÃO:

39. Concluo, portanto, salvo melhor juízo, frente às hipóteses apresentadas pela Secretaria de Estado da Educação, que: **é impossível a responsabilização do Estado por todos os encargos decorrentes da contratação realizada pelas APPs, entidade com personalidade jurídica própria;** é possível a manutenção do modelo atual de repasse de subvenções às APP's, mediante alteração legislativa ou adequação dos estatutos das APP's; a terceirização ofende o princípio da economicidade e desprestigia a colaboração da sociedade na educação, prevista no art. 205 da Constituição; a contratação de serventes via concurso público depende de atendimento às normas constitucionais e legais referentes à responsabilidade fiscal, e é decisão que incumbe ao Chefe do Poder Executivo, uma vez que depende de sua iniciativa projeto de lei para a criação de cargos a ser aprovada pela Assembleia Legislativa. (grifou-se)

Além disso, a PGE, por meio do Parecer n. 75/PGE/00, de 12 de janeiro de 2000 constante no parecer juntado pelo responsável, entendeu que é inconstitucional e ilegal o Projeto de Lei aprovado pela Assembleia Legislativa que pretendia atribuir ao Estado responsabilidade solidária aos eventuais passivos trabalhistas resultantes dos contratos de trabalho firmados pelas APPs. Acerca da ilegalidade de tal Projeto de Lei a Procuradoria efetuou a seguinte análise:

Fiel aos seus objetivos este Estatuto [Lei nº 8.666/1993 denominada Estatuto das Licitações e Contratos], no **CAPÍTULO, Seções IV e V - art. 66 e seguintes** - trata exaustivamente da execução e inexecução dos contratos e dos convênios, sendo relevante destacar inclusive que, pasme Senhor Procurador-Geral, está **expressamente vedado atribuir qualquer espécie de responsabilidade à administração pública, em**



face do eventual inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte das entidades conveniadas (vide item "b", infra).

b) a uma ilegalidade, pois o projeto, tal como aprovado, caminha no sentido diametralmente oposto àquele fixado pelas normas do art. 71, caput e respectivo § 1º, do referido Estatuto, que prescrevem com clareza palmar:

"Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º. A inadimplência do contratado com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o registro de imóveis." (g.)

Desse modo, e sendo indiscutível que nessa matéria a lei federal se sobrepõe à legislação estadual, mostra-se ilegal o projeto de lei local, ao atribuir ao erário estadual responsabilidade que a lei federal expressamente vedou atribuir.

Ora se esse Projeto de Lei é ilegal, não há o que se discutir em relação aos repasses de recursos realizados sem qualquer previsão normativa. Apesar de ser alertado pelo Controle Interno da SED e pela Procuradoria Geral do Estado, o Sr. Eduardo Deschamps continuou a efetuar repasses de recursos indiscriminadamente para as APPs quitarem seus débitos perante à Justiça do Trabalho, descumprindo, também, a Decisão desta Corte de Contas. Quanto a esse ponto, o responsável não apresentou qualquer justificativa. Também não apresentou as medidas adotadas pela SED para buscar a responsabilização de quem deu causa a essas ações trabalhistas.

Ademais, a alegação de que os pagamentos foram efetuados para evitar que as contas bancárias das associações fossem bloqueadas e prejudicasse o funcionamento das escolas também é insuficiente para afastar sua responsabilização. A SED até poderia efetuar o pagamento das primeiras ações trabalhistas, a fim de garantir a continuidade dos serviços de limpeza das escolas, desde que fossem adotadas imediatamente as medidas necessárias para evitar ou, pelo menos, diminuir a ocorrência desta irregularidade e para apurar as responsabilidades e buscar o resarcimento dos recursos desembolsados irregularmente. Todavia, o então Secretário de Estado da Educação iniciou somente em 2017 o projeto piloto para terceirização dos serviços de limpeza escolar, sendo que a Decisão deste Tribunal de Contas é de 2004 e o relatório do Controle Interno de 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO – DGCE

DIRETORIA DE CONTAS DE GESTÃO – DGE



O responsável alega que a Lei nº 5.867/1981 (estadual) “subsidiou os repasses de subvenções às Associações de Pais e professores para o pagamento de quaisquer espécies de serviços sociais”. Porém, essa Lei foi revogada em 2013 pela Lei nº 16292/2013. Afirma, outrossim, que a Lei nº 11.180/1999 (estadual) autorizou o repasse “em qualquer hipótese que pudesse impedir o funcionamento destas entidades”. Ocorre que essa Lei, que deu nova redação ao art. 4º da Lei nº 5.867/1981 (estadual), também foi revogada. Já a Lei nº 16.292/2013 instituiu o Programa de Apoio Social (PAS), sendo que, para concessão das subvenções sociais no âmbito desse Programa, devem ser utilizados os recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FUNDOSOCIAL). As transferências efetuadas pela SED, entretanto, utilizaram recursos do FUNDEB (Fonte 131) e, por esse motivo, entende-se que a Lei nº 16.292/2013 (estadual) não ampara os repasses de recursos feitos para as APPs mediante subvenção social.

Diante do exposto, sugere-se manter a responsabilidade do Sr. Eduardo Deschamps em face dos repasses efetuados pela Secretaria de Estado da Educação, sem previsão legal, mediante subvenção social, para dar quitação às ações trabalhistas movidas contra as Associações de Pais e Professores, em afronta ao princípio da legalidade previsto expressamente no caput do art. 37 da Constituição Federal e ao disposto no art. 16 da Lei nº 4.320/64 (federal).

A Sra. Elza Marina da Silva Moreto apresentou suas justificativas às fls. 4122 a 4146. As alegações da responsável são semelhantes à apresentada pelo Sr. Eduardo Deschamps, apenas acrescenta que atuou como Ordenadora de Despesa por delegação e que “a delegação, embora desloque as atribuições para o delegado, não subtrai a competência do agente delegante, que permanece seu titular”. Aduz, citando o Acórdão TCU nº 830/2014, que o fato de ter atuado de forma temporária como ordenadora de despesas não exime a responsabilidade da autoridade delegante. Alega, por fim, que deve se levar em consideração que o repasses de recursos às APPs se tratava de ato delegado e que não tinha conhecimento que “tal ato não tinha respaldo legal”.

Da mesma forma, as justificativas apresentadas pela Sra. Elza Marina da Silva Moreto não são suficientes para afastar sua responsabilização perante a irregularidade em comento, visto que autorizou, na condição de Ordenadora de Despesas, os repasses para quitação das ações judiciais das APPs.

Cumpre esclarecer que, nos casos de delegação de competência, é indiscutível a responsabilidade do agente delegado pelos atos praticados no âmbito da delegação, pois é flagrante o nexo causal entre a conduta do agente (prática do ato) e o resultado danoso. O que se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO – DGCE

DIRETORIA DE CONTAS DE GESTÃO – DGE



discute, em cada situação, é a responsabilidade do agente delegante por atos praticados pelos agentes delegados. Mas esse não é o caso.

Portanto, considerando que a Sra. Elza Marina da Silva Moreto praticou ato irregular ao ordenar despesas relativas ao repasses para quitação de ações judiciais das APPs, sugere-se a manutenção de sua responsabilidade em face dos repasses efetuados pela Secretaria de Estado da Educação, sem previsão legal, mediante subvenção social, para dar quitação às ações trabalhistas movidas contra as Associações de Pais e Professores, em afronta ao princípio da legalidade previsto expressamente no caput do art. 37 da Constituição Federal e ao disposto no art. 16 da Lei nº 4.320/64 (federal).

A Sr. Simone Schramm apresentou suas justificativas às fls. 4092 a 4097. No que tange à presente restrição, afirma que o Estado contrata as serventes escolares por meio das APPs desde 1976 e que, ao assumir o cargo, apenas deu continuidade ao que estava sendo feito, vez que os repasses estão respaldados por pareceres técnicos e previstos nas Leis Orçamentárias. Afirma que “apenas atendeu atos de parceria já compromissados, implantados e praticados quando do início de seu mandato”.

A responsável aduz que o art. 41 do Decreto nº 1.196/2017 (estadual) autoriza que os gastos com pessoal das organizações sociais - incluindo verbas rescisórias e encargos sociais e trabalhistas - sejam custeados com recursos advindos da parceria firmada com o Poder Público. Alude que o pagamento das ações judiciais das APPs está compreendido nos conceitos de verba rescisória e encargos sociais e trabalhistas, uma vez que a SED custeava totalmente as contratações efetuadas pelas associações e o passivo trabalhista decorre dessas contratações.

Alega, ainda, que, embora o Estado não seja responsável solidário ou subsidiário, tem o dever moral de amparar as APPs, vez que é o grande beneficiário da contratação e dos serviços prestados pelos serventes escolares; que é necessário atender as APPs nesses casos excepcionais para garantir a continuidade dos serviços, pois as associações subsistem exclusivamente dos recursos repassados pela SED; e que a contratação por meio das associações trouxe vantagens econômicas e financeiras ao Estado, além de aumentar a participação da comunidade na gestão escolar.

A Sr. Simone Schramm relata que “a finalidade da transferência específica não tem característica de subvencionar a entidade, e sim, **suprir com as despesas de contratação de pessoal, informalmente, delegadas a entidade**²”. Esclarece que, após a irregularidade ter sido

² O destaque não consta do original.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO – DGCE

**TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA**

DIRETORIA DE CONTAS DE GESTÃO – DGE



apontada pelo Controle Interno, em 2015, realizou-se estudos para alterar a forma de contratação dos serventes; que, após várias pesquisas, chegou-se ao modelo de terceirização dos serviços, sendo que foi realizado projeto piloto desse novo modelo nas escolas de Florianópolis e Palhoça; que a licitação foi homologada somente no final de 2018 em razão dos diversos recursos perpetrados durante o processo de contratação; que novo modelo foi implantado nas unidades escolares de Palhoça e Florianópolis nos dias 11/03/2019 e 11/07/2019, respectivamente; e que, após a constatação de que a terceirização dos serviços atende as necessidades das escolas, iniciou-se o processo de contratação para as demais escolas do Estado.

Alega, por fim, que os ordenadores de despesas citados no presente processo adotaram ou estão adotando as medidas necessárias para regularizar a situação, porém com cautela para não descontinuar os serviços; que não constam dos autos qualquer evidência de que tenha atuado com má-fé; que “nenhum dano ou risco ao interesse público ficou evidenciado com a suposta conduta ilegal da Defendente, como também não ficou evidenciado qualquer benefício ou lucro que exorbitasse à legítima expectativa de sua atuação”.

As alegações de defesa da Sr. Simone Schramm não são suficientes para afastar sua responsabilidade sobre a presente irregularidade. A responsável argui que o art. 41 do Decreto nº 1.196/2017 possibilita o pagamento das ações trabalhistas, visto que autoriza o pagamento de verbas rescisórias e de encargos sociais e trabalhistas dos empregados das organizações da sociedade civil (OSC). Todavia, referido artigo, em seu inciso I, estabelece que as despesas com pessoal da entidade podem ser pagas com recursos da parceira desde que os valores “estejam previstos no plano de trabalho e sejam proporcionais ao tempo efetivamente dedicado à parceria”. Ocorre que, conforme menciona a própria responsável, o repasse de recursos é feito de forma informal. Desse modo, não há plano de trabalho porque sequer há termo de colaboração ou de fomento celebrado entre as APPs e o Estado de Santa Catarina. Aliás, os repasses foram efetuados ao largo das diversas exigências estabelecidas pela Lei nº 13019/2014 (federal) e pelo Decreto nº 1196/2017 (estadual).

Ademais, o art. 41 se refere às despesas com as obrigações trabalhista ordinárias, de direito dos empregados, e não decorrentes do não cumprimento dessas obrigações trabalhistas como é o caso das ações trabalhistas e das despesas com advogados, peritos judiciais, etc., conforme se depreende do art. 41 do Decreto nº 1.196/2017 (estadual) transcrito a seguir:

Art. 41. Poderão ser pagas com recursos vinculados à parceria as despesas com remuneração da equipe de trabalho incorridas durante a vigência da parceria, inclusive de pessoal próprio da OSC, compreendendo as despesas com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO – DGCE

DIRETORIA DE CONTAS DE GESTÃO – DGE



pagamentos de impostos, contribuições sociais, FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas, desde que tais valores:

I – estejam previstos no plano de trabalho e sejam proporcionais ao tempo efetivamente dedicado à parceria; e

II – sejam compatíveis com o valor de mercado e observem os acordos e as convenções coletivas de trabalho e, em seu valor bruto e individual, o teto da remuneração do Poder Executivo estadual.

Parágrafo único. A OSC deverá dar ampla transparência, inclusive na plataforma eletrônica existente, aos valores pagos, de maneira individualizada, a título de remuneração de sua equipe de trabalho vinculada à execução do objeto e com recursos da parceria, em conjunto com a divulgação dos cargos e valores.

Não bastasse isso, o art. 30, incisos XXIV e XXV, do Decreto nº 1196/2017 (estadual), dispõe que o termo de colaboração ou fomento deverá conter expressamente cláusula excluindo a responsabilidade do Estado em relação ao inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte da OSC, *in verbis*:

Art. 30. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração ou de termo de fomento, conforme o caso, que terá como cláusulas mínimas:

XXIV – a responsabilidade exclusiva da parceira pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive quanto às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XXV – a responsabilidade exclusiva da parceira pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto, não implicando em responsabilidade solidária ou subsidiária da Administração Pública Estadual a inadimplência da OSC em relação aos referidos pagamentos, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução;

Ainda, as despesas que podem ser pagas com os recursos da parceria dizem respeito ao pessoal alocado para atingir o objetivo da parceria e não para prestar serviços para o próprio Estado. Nesse caso, deve ser realizado concurso público ou licitação para contratação de empresa terceirizada.

A responsável afirma que essa parceria com as APPs trouxe vantagens econômicas e financeiras para o Estado. Verificou-se, porém, que a SED desembolsou cerca de 10 milhões de reais entre 2016 e 2019 com o pagamento das ações judiciais das quais não é parte e não deu azo a sua propositura. A alegação de que fez os pagamentos para garantir a continuidade dos serviços também não é razoável, visto que esse modelo de contratação era para ter sido sanado ainda em 2004, quando esta Corte de Contas exarou a Decisão nº 555/2014. Além disso, a Sr. Simone Schramm, durante sua gestão como Secretária de Estado da Educação, limitou-se a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO – DGCE

DIRETORIA DE CONTAS DE GESTÃO – DGE



homologar as licitações realizadas pelo seu antecessor, vez que os processos de expansão do projeto piloto para as demais escolas iniciaram-se somente em 2019, portanto, após sua exoneração.

Ante o exposto, sugere-se manter a responsabilidade da Sr. Simone Schramm em face dos repasses efetuados pela Secretaria de Estado da Educação, sem previsão legal, mediante subvenção social, para dar quitação às ações trabalhistas movidas contra as Associações de Pais e Professores, em afronta ao princípio da legalidade previsto expressamente no caput do art. 37 da Constituição Federal e ao disposto no art. 16 da Lei nº 4.320/64 (federal).

O atual Secretário de Estado da Educação, Sr. Natalino Uggioni apresentou suas justificativas às fls. 4075 a 4085. Quanto à presente restrição, afirma que, conforme previsto no art. 12, §3º, da Lei nº 4.320/1964 (federal), as subvenções sociais são transferências destinadas para cobrir as despesas de custeio das entidades beneficiadas; e que, segundo classificação da despesa prevista no Decreto nº 1.323/2012 (estadual), as subvenções referem-se a gastos com obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador.

O responsável aduz que a concessão de subvenção no âmbito estadual está disciplinada na Lei nº 16.292/2013 (estadual); e que “as entidades privadas sem fins lucrativos podem receber recursos do Estado, na forma de subvenção social (Lei Estadual nº 5.867/81), mediante a celebração de convênio (Decreto Estadual nº 307/03), sendo possível, inclusive, a utilização dos recursos em despesas com pessoa da entidade”. Relata que a Nota Técnica nº 88/2006 da Secretaria de Estado da Fazenda conclui que é possível a utilização dos recursos do Fundo Social para pagamento das despesas com pessoal e encargos sociais das entidades que recebem subvenção social.

O Sr. Natalino Uggioni destaca que o pagamento das ações judiciais mediante o repasse de subvenção social ocorre em regime de exceção; que a terceirização dos serviços irá solucionar esse problema; que a atual gestão da SED tem como projeto zerar as contratações feitas pelas APPs para evitar os gastos com débitos trabalhistas; que a contratação dos serventes por meio das APPs já estava em vigor quando assumiu a SED; que está buscando regularizar essa situação, acabando com esse modelo de contratação; e que o rompimento total com esse modelo só não ocorreu em razão das dificuldades para concluir os processos licitatórios em andamento e para não deixar as escolas sem a prestação de serviços de limpeza.

Alude, ainda, que a SED está adotando as devidas medidas administrativas para apurar os casos de negligência, nos quais a APP foi condenada em revelia diante da ausência do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO – DGCE

**TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA**

DIRETORIA DE CONTAS DE GESTÃO – DGE



responsável pela APP nas audiências trabalhistas; e que a SED frequentemente orienta os gestores das APPs em relação ao cumprimento das obrigações trabalhistas, a fim de evitar futuras demandas judiciais. Informa, ao final, que a situação estará completamente equacionada, por meio da terceirização dos serviços, até o final de 2020.

As considerações realizadas pelo Sr. Natalino Uggioni são razoáveis e suficientes para excluir sua responsabilidade em razão dos repasses de subvenção social, sem previsão legal, para pagamento das ações judiciais das APPs. Contudo, faz-se necessários alguns esclarecimentos. O responsável alega que a Lei nº 4.320/1964 autoriza o pagamento de despesas de custeio das entidades recebedoras de subvenção social. Ocorre que as despesas com os serventes escolares não são despesas de custeio das APPs, mas sim, do próprio Estado. Além disso, as ações judiciais decorrem do descumprimento das obrigações trabalhistas e geram despesas extras com advogados, peritos, custas judiciais, etc., os quais não fazem parte das despesas ordinárias com pessoal da entidade.

O responsável aduz que a concessão de subvenção está disciplinada na Lei nº 16.292/2013 (estadual). Essa Lei instituiu o Programa de Apoio Social (PAS), sendo que, para concessão das subvenções sociais no âmbito desse Programa, devem ser utilizados os recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FUNDOSOCIAL). As transferências efetuadas pela SED, porém, utilizaram recursos do FUNDEB (Fonte 131). Desta feita, entende-se que a Lei nº 16.292/2013 (estadual) e, por conseguinte, a Nota Técnica nº 88/2006 não amparam os repasses de recursos feitos para as APPs mediante subvenção social.

O Sr. Natalino Uggioni afirma que Lei Estadual nº 5.867/81 e o Decreto Estadual nº 307/03 permitem que entidades privadas sem fins lucrativos possam receber, mediante celebração de convênio, recursos do Estado na forma de subvenção social. Todavia, referida Lei foi revogada e não há celebração de convênio com as APPs para repasse dos recursos, o qual ocorre sem qualquer formalização.

Por outro lado, observa-se que o atual Secretário de Estado da Educação está adotando as devidas providências para regularizar a situação, extinguindo esse modelo de contratação de serventes por meio das APPs. O responsável, inclusive, se compromete a fazê-lo até o final do presente exercício. Por esse motivo, entende-se que deve ser afastada sua responsabilização em relação à presente restrição e deve ser assinado prazo para que a SED finalmente regularize essa situação, após 16 anos da Decisão nº 555/2004 exarada por esta Corte de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO – DGCE

DIRETORIA DE CONTAS DE GESTÃO – DGE



3 CONCLUSÃO

Considerando que são irregulares os repasses de recursos, mediante subvenção social, para pagamento das ações judiciais movidas contra as Associações de Pais e Professores;

Considerando o descumprimento da Decisão nº 555/2004 deste Tribunal de Contas;

Considerando que a Secretaria de Estado da Educação está realizando processo licitatório para terceirizar os serviços de limpeza, asseio e conservação das escolas estaduais a fim de substituir o atual modelo de contratação de serventes escolares por meio das Associações de Pais e Professores;

Considerando que essa terceirização sanará às irregularidades atinentes às ações trabalhistas perpetradas contra as Associações de Pais e Professores;

Considerando que a Secretaria de Estado da Educação afirmou que as irregularidades serão solucionadas até o fim do presente exercício;

Sugere-se:

3.1 Considerar irregular, com fundamento no art. 36, §2º, alínea "a", da Lei Complementar nº 202/2000 (estadual) da Lei Complementar n. 202/2000 (estadual), os repasses efetuados pela Secretaria de Estado da Educação, sem previsão legal, mediante subvenção social, para dar quitação às ações trabalhistas movidas contra as Associações de Pais e Professores, em afronta ao princípio da legalidade previsto expressamente no caput do art. 37 da Constituição Federal e ao disposto no art. 16 da Lei nº 4.320/64 (federal), conforme item 2 deste Relatório, **aplicando aos responsáveis abaixo qualificados, a multa prevista no art. 70, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 202/2000**, fixando-lhes o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação da Decisão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal (DOTC-e), para comprovarem a esta Corte de Contas o recolhimento das multas ao Tesouro do Estado, sem o que, ficam desde logo autorizado o encaminhamento das dívidas para cobrança judicial (art. 43, II e 71 do mesmo diploma legal):

3.1.1 Sr. **Eduardo Deschamps**, CPF nº 561.317.049-53, Ordenador de Despesa da SED de 01/09/2016 a 07/10/2016, de 10/04/2017 a 01/06/2017 e de 05/02/2018 a



19/02/2018, com endereço na Rua das Baleias Franca, nº 222, casa 02, Bairro Jurerê, Florianópolis/SC, CEP 88.053-515;

3.1.2 Sra. **Elza Marina da Silva Moretto**, CPF 257.462.789-04 Ordenadora de Despesa da SED de 21/10/2015 a 01/09/2016, de 10/10/2016 a 10/04/2017, de 01/06/2017 a 05/02/2018 e de 19/02/2018 a 01/05/2018, com endereço na Rua Honorato Ramos, nº 114, casa, Bairro Centro, Lages/SC, CEP 88502-030, CEP 89212-110;

3.1.3 Sra. **Simone Schramm**, CPF nº 399.584.189-91, Ordenadora de Despesa da SED de 02/05/2018 a 01/01/2019, com endereço na Rua Caçador, nº 274, casa, Bairro Anita Garibaldi, Joinville/SC, CEP 89.203-620;

3.1 Fixar prazo, com base no art. 1º, inciso XII, da Lei Complementar nº 202/2000 (estadual), para que a Secretaria de Estado da Educação regularize a situação referente à contratação de serventes escolares por meio repasses de recursos, mediante subvenção social, às Associações de Pais e Professores;

3.3 Dar conhecimento do presente Relatório da Decisão aos representantes, Sr. Luciano Paschoeto, Sr. José Carlos Kulzer e Sra. Ana Letícia Moreira Rick, à Sra. Ana Letícia Moreira Rick, ao Conselho Estadual de Educação e ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina.

Diretoria de Contas de Gestão, em 25 de setembro de 2020.

LEANDRO GRANEMANN GAUDÊNCIO
Auditor Fiscal de Controle Externo

De acordo.

FLÁVIA LEITIS RAMOS
Auditora Fiscal de Controle Externo
Chefe de Divisão

MAXIMILIANO MAZERA
Auditor Fiscal de Controle Externo
Coordenador de Controle COCG II

SIDNEY ANTONIO TAVARES JÚNIOR



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO – DGCE

DIRETORIA DE CONTAS DE GESTÃO – DGE



Auditor Fiscal de Controle Externo
Diretor da DGE