TC nº 72-000.161.13-19

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMADS. Serviços denominados de Núcleo de Apoio à Inclusão Social para pessoas com deficiência. Natureza essencial, relevante e continuada dos serviços. ACOLHIDO. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

Legislação citada: Port. 46 e 47/2010/SMADS. Lei Mun. 13.153/01. Dec. Mun. 43.698/03.

TCs citados 72.000.593.11-21, 72.000.649.11-84, 72.000.595.11-57, 72.000.650.11-63, 72.001.017.11-56 e 72.001.11-04

Relatório e voto englobado: TCs 72-000.161.13-19 e 72-000.160.13-56

2.853ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 16/01/2017

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher a execução parcial do Convênio 108/Smads/2012, no período de janeiro a março de 2013, com a relevação das falhas, uma vez que destituídas de conteúdo suficiente para macular a execução parcial do convênio.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – Smads que, no futuro, diligencie no sentido de não mais incorrer nas impropriedades e falhas como as constatadas nestes autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, EDSON SIMÕES e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 24 de fevereiro de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Cuida o **TC 72.000.160.13-56** da análise do **Convênio n.º 108/SMADS/2012**, celebrado entre a **SMADS** – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e o Núcleo Assistencial à Criança Excepcional Mundo Encantado - **NACEME**, tendo por objeto a conjugação de esforços e recursos, para assegurar os direitos sócio-assistenciais para a população que deles necessitar, tendo em vista o contínuo desenvolvimento e aprimoramento das atenções oferecidas nos serviços que compõem, em rede, o Sistema Único de Assistência Social de âmbito nacional – SUAS e a política de assistência social na cidade de São Paulo, no âmbito da rede de segurança social, mantendo um sistema de vigilância, monitoramento e avaliação, que assegure padrão de qualidade no atendimento e garantia do caráter público na ação, bem como informação aos usuários de seus direitos, permitindo a troca de experiências para uma gestão descentralizada e participativa com o compromisso de buscar alternativas para reversão do processo de reprodução da desigualdade social na cidade de São Paulo.

No Relatório acostado às fls. 131/139, a Auditoria opinou pela irregularidade do Convênio examinado, conforme as seguintes assertivas:

- *"O valor empenhado de R$ 32.229,63 era insuficiente para cobrir as despesas do exercício, infringindo o artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64 e o princípio da anualidade (**item 11.C**).*

- *Não há comprovação da reserva orçamentária em momento anterior à abertura do edital de chamamento, em desacordo com a LF 8.666/93, art. 116 c/c art. 7º, § 2º, inc. III (**item 12**).*

- *Embora conste no Plano de Trabalho da Organização a quantidade de vagas a serem disponibilizadas e as atividades que serão realizadas, não há uma definição quantitativa das metas a serem atingidas durante a execução do convênio, em desacordo com o inc. II, §1º, art. 116 da LF 8.666/93 (**item 12**).*

- *Consta no processo administrativo somente uma minuta de Edital de Chamamento (fls. 14/28), mas não há um Edital datado, rubricado e assinado pela autoridade competente, em descumprimento ao § 1º do artigo 40 da LF 8.666/93 (**item 12**).*

- *Apesar de constar na cláusula décima segunda do*

*Termo de Convênio que o controle e avaliação da execução do convênio ficarão a cargo da SMADS (fl. 118), não há evidências de que houve designação de representante da Administração para o acompanhamento da execução, em desacordo com a LF 8.666/93, art. 116 c/c art. 67 (**item 12**).*

- *O convênio ora analisado foi divulgado na página eletrônica da SMADS, no entanto não foram disponibilizadas todas as informações previstas no art. 2º da Lei Municipal 14.469/07 (**item 12**).*

- *Em desacordo com os §§ 1º e 2º do art. 12 da Portaria 31/SAS/2003, não encontramos evidência de que foi feita vistoria física do imóvel e suas instalações por técnico habilitado indicado pela secretaria (**item 12**).”*

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a conclusão da área técnica no sentido da irregularidade dos termos em análise, ressalvando os seguintes pontos: a) insuficiência da nota de empenho para atender a despesa prevista para o exercício, b) ausência de comprovação de reserva orçamentária em momento anterior à abertura do edital de chamamento, c) ausência de Edital de Chamamento datado, rubricado e assinado pela autoridade competente e d) ausência de disponibilização de informações na página eletrônica da SMADS.

Regularmente intimados[1], os interessados apresentaram suas razões, com exceção da Conveniada, que deixou transcorrer *“in albis”* o prazo, conforme documento de fl. 301.

Em seguida, AUD e AJCE analisaram as defesas colacionadas e ratificaram suas conclusões anteriores.

A Procuradoria da Fazenda Nacional requereu o acolhimento do Convênio propondo a relevação das impropriedades apontadas ou, de outra praxe, o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais do Ajuste.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral opina pela irregularidade do Termo de Convênio n.º 108/SMADS/2012.

Por seu turno, o **TC n.º 72.000.160.13-56** cuida do acompanhamento da execução do Convênio em análise, abrangendo o período de janeiro a março de 2013, com visitas *in loco* realizadas em 03 e 15.04.2013.

Após minuciosa análise técnica, a Auditoria apresentou seu relatório com as seguintes conclusões:

---

[1] Ofício SSG-GAB n.º 8791/2013 – Sra. Luciana de Toledo Temer Castelo Branco – SMADS – fl. 155.
Intimação n.º 1053/2013 – Sra. Alda Marco Antônio – fl.157.
Intimação n.º 1055/2013 – Representante Legal do Núcleo Assistencial à Criança Excepcional Mundo Encantado - NACEME – fl.171
Intimação n.º 1054/2013 – Sra. Teresinha Colaneri dos Reis - 271.

- *"Não há placa de identificação afixada no imóvel onde funciona o serviço conveniado, nos termos que dispõe o item 15 da Cláusula Quinta do Termo de Convênio (**Item 3.2.3.d**).*

- *Há deficiências na estrutura física do serviço que podem gerar acidentes, como por exemplo, a cozinha estar localizada no piso superior e o refeitório estar no subsolo do imóvel onde se presta o serviço, bem como outras observações sobre as instalações. Considera-se que instalações estão inadequadas para a prestação dos serviços propostos e em desacordo com o disposto no item 8 da Cláusula Quinta do Termo de Convênio 108/SMADS/2012. (Item **3.2.4.a**).*

- *Em relação à Degref (Declaração Trimestral de Gerenciamento de Recursos Financeiros) relativa ao primeiro trimestre de 2013, constatamos que encontrava-se datada com o protocolo da UPC em 10.04.2013, data posterior àquela prevista no inciso IV do art. 10 combinado com a alínea "a", inciso VIII do item 3 do art. 16 da Portaria 46/2010/SMADS, que seria o 5º dia útil subsequente à prestação do serviço (05.04.2013). (item **3.3.1**).*

- *A Gras (Grade de Atividades Semestral) do primeiro semestre de 2013 somente foi juntada aos autos em 15.04.13 e inclui as atividades dos meses de março a junho de 2013. Assim, houve discordância quanto ao seu conteúdo – falta de informações das atividades para todo o primeiro semestre do ano subseqüente - e descumprimento de prazo, estabelecidos no art. 11, inciso III da Portaria nº 46/2010/SMADS. (item **3.3.1**).*

- *Constam nas DESPs de janeiro/13 e fevereiro/13 o valor de R$ 650,00 a título de despesas de concessionárias, contudo referem-se a gastos com a instalação de central de gás no imóvel da entidade, que é impróprio a este elemento de despesa, uma vez que não se encaixa no caput do art. 12 da Portaria 47/2010/SMADS, pois não se trata de pagamento a uma concessionária pública, como conta de gás, eletricidade, água ou telefone (item **3.3.2.b**).*

- *A Resup do mês de janeiro/13 não está datada, não sendo possível aferir se foi entregue dentro do prazo de 03 dias úteis do mês subsequente a sua execução, determinado pelo o inciso III do art. 12 da Portaria nº 46/2010/SMADS. Já a planilha de março/13 foi entregue em 08.04.13, enquanto a data limite era 03.04.13, descumprindo o referido dispositivo legal. Também não há evidência de que tenha sido elaborada a Planilha Resup trimestral, em desacordo com o inciso I do artigo 11 da Portaria nº 46/2010/SMADS (item **3.3.3**).*

- *As Planilhas de Liquidação de fevereiro e março de 2013 foram entregues nos dias 25.02.13 e 21.03.2013, respectivamente, sendo que o prazo correto seria até o 20º dia do mês de execução (em 20.02.13 e 20.03.13, respectivamente), como determina o inciso VI do art. 16 da Portaria nº 46/2010/SMADS (item **3.4.2**).*

- *Nos descontos dos recursos recebidos e não utilizados não foram incluídos os ganhos com a sua aplicação financeira, conforme previsto no inciso I do art. 30 da Portaria 28/SMADS/GAB/08, de 29.08.2008 (item **3.4.2**).*

- *A liquidação dos serviços prestados nos meses de fevereiro e março de 2013 ocorreu antes do término de cada mês, em desacordo com o inciso III, do § 2º, do art. 63 da LF 4320/64, que dispõe, resumidamente, que a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor e terá por base os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço, no caso seria após a prestação de contas do mês em questão (item **3.4.2**).*

Acompanhamos a sugestão para que seja recomendado a SMADS que reveja os termos contidos nos Termos de Convênio a serem celebrados, adequando-os à realidade de cada serviço e a organização conveniada, a fim de evitar infringências e/ou impropriedades na execução dos mesmos, pelo descumprimento de cláusulas contratuais inadequadas, bem como no que concerne ao disposto na Portaria 46/SMADS/2012, a exemplo dos itens descritos a seguir:

- *Não existem sistemas de controle de dados dos serviços, informatizados ou manuais, a serem alimentados, conforme disposto no item 13 da cláusula quinta para esse tipo de serviço (item **3.2.3.e**).*

- *O item 21 novamente não se aplica ao presente convênio, uma vez que não existe o Banco de Dados dos Usuários e o Sistema Informatizado de Rua – Sisrua se aplica apenas aos serviços que lidam com população de rua (item **3.2.3.f**).”*

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as constatações fáticas trazidas por Auditoria, no sentido do não acolhimento da execução do Convênio.

Após, seguiram-se a oitiva dos interessados[2], que apresentaram suas razões.

Em nova análise dos argumentos suscitados, a Auditoria manteve seu parecer anterior, excetuando tão somente o item 4.8: “*Nos descontos dos recursos recebidos e não utilizados não foram incluídos os ganhos com a sua aplicação financeira, conforme previsto no inciso I do art. 30 da Portaria 28/SMADS/GAB/08, de 29.08.2008”.*

---

[2] Ofício SSG – GAB n.º 8792/2013 – Sra. Luciana de Toledo Temer Castelo Branco – SMADS – fl. 192.
Intimação n.º 1056/2013 – Sra. Alda Marco Antonio – fl. 194.
Intimação n.º 1060/2013 – Representante Legal do Núcleo Assistencial à Criança Excepcional Mundo Encantado - NACEME – fl. 208.
Intimação n.º 1057/2013 – Sra. Teresinha Colaneri dos Reis – fl. 334.
Intimação n.º 1059/2013 – Sra. Silvia Helena Neubern de Freitas Fiume – fl. 326.
Intimação n.º 1058/2013 – Sra. Káthia Aparecida Pressutti Razuk – fl. 327.

A AJCE apresentou sua derradeira manifestação, ressalvando que a revogação da Portaria 28/SMADS/2008 não afasta o apontamento, já que a obrigação acima indicada encontra fundamento no art. 116, §3º, IV da Lei n.º 8.666/93. Ao final, ratificou seu parecer no sentido de não acolhimento da execução do Convênio em análise.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, após tecer considerações sobre a efetividade da parceria, requereu o acolhimento da execução do Convênio ou pelo menos o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos realizados.

Por fim, a Secretaria Geral opinou pela irregularidade da execução do Termo de Convênio n.º 108/SMADS/2012.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

A natureza jurídica do Convênio reclama alguns rigores técnicos para justificar a opção excepcional assinalada pelo Administrador, tais como: programa ou política pública prévia com a devida previsão orçamentária, possibilidade de chamamento público para a escolha da entidade, aprovação da minuta do instrumento, Plano de Trabalho devidamente detalhado, inclusive com metas e contrapartida claramente definidas, comprovação de pesquisas de preços, prestação de contas, contas correntes específicas para execução de cada convênio para viabilizar o controle da utilização da verba pública, dentre outras particularidades próprias.

O que se deve evitar, para não desvirtuar a essência do Convênio, é que o instrumento seja mero repasse de recurso ao partícipe, que deve demonstrar claramente a sua parcela de interesse para alcançar o objeto almejado.

Da análise do quanto produzido nos autos, e com atenção especial aos apontamentos da AJCE, que invoco para compor o presente voto, registro os seguintes aspectos remanescentes que impediriam o acolhimento do Convênio n.º 108/SMADS/2010 em análise: (i) **ausência de definição quantitativa das metas a serem atingidas durante a execução do convênio,** (ii) **falta de evidências de designação de representante da Administração para o acompanhamento da execução** e (iii) **ausência de evidências de vistoria física no imóvel e suas instalações por técnico habilitado indicado pela secretaria**.

Quanto ao primeiro aspecto, constatou a Auditoria que embora conste no Plano de Trabalho da Organização a quantidade de vagas a serem disponibilizadas e as atividades que serão realizadas, **deixou de constar a definição quantitativa das metas a serem atingidas durante a execução dos Convênios**. Desta feita, entendo que com o advento das Portarias n° 46 e 47/2010/SMADS à época, bem como as normas estabelecidas na Lei Municipal n.º

13.153/2001 e Decreto Municipal n.º 43.698/03, a questão mereça apenas ser consignada como recomendação deste Tribunal, haja vista a necessidade de interpretação sistêmica com o Programa criado.

Sobre a ausência de **evidência de que foi feita vistoria física do imóvel e suas instalações por técnico habilitado indicado pela Secretaria**, observo que a natureza do Convênio requer a aplicação mais flexível do ordenamento jurídico em relação à falha não relevada.

Nesse sentido, a Origem esclareceu que foi atendido o artigo 12 da Portaria nº 031/2003/SAS que dispõe que a celebração do convênio está sujeita à assinatura de termo de responsabilidade pelo representante legal da organização/entidade/associação, atestando as condições de segurança e habitabilidade do imóvel em que o serviço será prestado ou o projeto executado, quando o imóvel for cedido ou disponibilizado pela própria organização/entidade/associação escolhida, ou ainda locado pela mesma.

Destarte, tendo em vista a razoável assertiva de defesa, bem como a constatação de que a referida impropriedade assume pouca ou quase nenhuma correlação com eventuais prejuízos ao Erário ou mesmo com a realização dos serviços conveniados, entendo que o apontamento em análise não representa obstáculo, por si só, para comprometer o Ajuste.

Quanto a **falta de evidências de designação de representante da Administração para o acompanhamento da execução,** entendo que os argumentos trazidos pela Origem convergem para o acompanhamento descentralizado da execução do instrumento de convênio, inclusive nos moldes do seu item 1, cláusula terceira (fl. 113).

No tocante ao **TC n.º 72.000.161.13-19**, cabe destacar ainda, a natureza essencial, relevante e continuada dos serviços objeto do Termo de Convênio, instrumentalizando a parceria entre o Poder Público Municipal e a Organização Social sem fins lucrativos para execução dos serviços incluídos dentre os inúmeros programas na área assistencial do Município de São Paulo.

Além disso, diante a similaridade da matéria, reitero meu posicionamento expressado por ocasião do julgamento, de forma englobada, dos TCs 72.000.593.11-21, 72.000.649.11-84, 72.000.595.11-57, 72.000.650.11-63, 72.001.017.11-56 e 72.001.11-04, nos quais os Convênios examinados foram acolhidos à unanimidade por esta E. Corte. Nestes processos, ponderei que, por se tratar de Convênio, havia nos autos elementos que aconselhavam a prudência do Julgador no sentido de avaliação mais branda em relação às falhas e infringências de natureza formal, considerando, por um lado, as justificativas de defesa que em sua grande maioria se mostram pertinentes em face das normas infralegais aplicáveis à espécie, e por outro lado, considerando que as impropriedades não implicavam diretamente em eventuais prejuízos ao Erário ou mesmo na consecução do objeto conveniado.

Nestes termos, e considerando os elementos constantes dos autos, julgo **REGULAR** o Convênio nº 108/SMADS/2012 e **ACOLHO** a sua execução parcial, com a relevação das falhas assinaladas, vez que destituídas de conteúdo suficiente para macular o ajuste.

Por fim, determino à Origem para que, no futuro, diligencie no sentido de não mais incorrer nas impropriedades e falhas como as constatadas nestes autos.